

FREDERIC STODT

Dynamische Verweisungen

*Studien und Beiträge
zum Öffentlichen Recht*

65

Mohr Siebeck

Studien und Beiträge
zum Öffentlichen Recht

Band 65



Frederic Stodt

Dynamische Verweisungen

Eine Untersuchung am Maßstab
des Grundgesetzes

Mohr Siebeck

Frederic Stodt, geboren 1998; Studium der Rechtswissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht der Ruhr-Universität Bochum; Promotionsstudium an der Ruhr-Universität Bochum; Rechtsreferendariat am Landgericht Bochum.
orcid.org/0009-0000-9216-7366

ISBN 978-3-16-162578-7 / eISBN 978-3-16-163272-3
DOI 10.1628/978-3-16-163272-3

ISSN 1867-8912 / eISSN 2568-745X (Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2022/2023 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen. Die Fertigstellung der Arbeit erfolgte im August 2022. Danach veröffentlichte Rechtsprechung und Literatur konnte teilweise noch bis Juni 2023 berücksichtigt werden. Auch die seit dem 01.01.2023 erfolgende elektronische Verkündung der Bundesgesetze und -verordnungen konnte noch Berücksichtigung finden.

Mein größter Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Wolfram Cremer, an dessen Lehrstuhl ich zunächst von 2017 bis 2019 als studentische Hilfskraft und von 2019 bis 2022 während der Erstellung dieser Arbeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig war. Er hat diese Arbeit nicht nur durch wertvolle Anmerkungen bereichert, sondern mir auch stets den nötigen Freiraum gegeben, um eine zügige Fertigstellung der Arbeit zu ermöglichen. Die Zusammenarbeit mit ihm hat mich juristisch und persönlich im positivsten Sinne geprägt. Die Zeit an seinem Lehrstuhl werde ich stets in bester Erinnerung behalten.

Auch meinen Lehrstuhlkolleginnen und -kollegen danke ich für die hervorragende Arbeitsatmosphäre und die vielen bereichernden Stunden, die wir in dieser Zeit gemeinsam verbracht haben.

Ein herzlicher Dank gilt auch Herrn Professor Dr. Jörg Ennuschat für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Weiterer Dank gebührt der Kanzlei SOH Rechtsanwälte Steuerberater PartG mbB (soh.de) aus Essen für die Aufnahme in ihr Promotionsstipendium und die Gewährung eines großzügigen Druckkostenzuschusses, welcher die Veröffentlichung der Arbeit erheblich vereinfacht hat.

Ich freue mich sehr, dass der Verein zur Förderung der Rechtswissenschaft e.V. meine Dissertation mit dessen Promotionspreis für das Jahr 2023 ausgezeichnet hat und möchte mich hiermit vielmals für die Ehrung mit diesem Preis bedanken.

Schließlich möchte ich meiner Familie aus tiefstem Herzen für die bedingungs- und grenzenlose Unterstützung danken, die ich während der Erstellung dieser Arbeit erhalten habe. Ohne sie wäre dieses Projekt nicht möglich gewesen. Ein ganz besonderer Dank gilt insoweit meiner Freundin Vivien und meinem Vater Friedrich, die sich nicht nur mit unerschöpflicher Geduld meine inhaltlichen Überlegungen angehört, sondern sich darüber hinaus bereit erklärt haben, diese Arbeit Korrektur zu lesen. Meiner Familie ist diese Arbeit gewidmet.

Bochum, im Juli 2023

Frederic Stodt

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Abkürzungsverzeichnis	XXI

Kapitel 1: Einführung in die Gesetzgebungstechnik der dynamischen Verweisung.....	1
--	---

§ 1 Einleitung	3
----------------------	---

§ 2 Grundlagen der Verweisungstechnik	5
---	---

A. Terminologische Grundlagen – Verweisungsarten	5
I. Ausdrückliche und stillschweigende Verweisungen	6
II. Deklaratorische und konstitutive Verweisungen.....	7
III. Binnen- und Außenverweisungen.....	9
IV. Eigen- und Fremdverweisungen	10
V. Statische und dynamische Verweisungen	11
1. Statische Verweisungen.....	11
2. Dynamische Verweisungen	12
3. Abgrenzung von statischer und dynamischer Verweisung	13
a) Hinweise im Normtext	13
aa) Hinweise auf statische Verweisungen	13
bb) Hinweise auf dynamische Verweisungen	15
b) Ohne Hinweise im Normtext.....	16
B. Rechtswirkung von Verweisungen	19
I. Rang des inkorporierten Inhalts.....	19
II. Auswirkungen auf Rechtsschutzmöglichkeiten gegen den inkorporierten Inhalt	21
III. Anpassungsautomatik dynamischer Verweisungen	21
C. Besondere Formen (dynamischer) Verweisung	22
I. Verweisungsanalogie	22
II. Globalverweisungen.....	23
III. Weiter- und Kettenverweisungen	23

IV. Fiktion und gesetzliche Vermutung	24
V. Normergänzende und normkonkretisierende Verweisungen	27
1. Normergänzende Verweisungen	27
2. Normkonkretisierende Verweisungen	27
VI. Legaldefinitionen	29
VII. Blankettstrafgesetze	30
VIII. Andere Verweisungsformen	31
D. Vor- und Nachteile der (dynamischen) Verweisungstechnik	31
I. Vorteile/Funktionen (dynamischer) Verweisungen	31
II. Nachteile (dynamischer) Verweisungen	33
E. Verhältnis dynamischer Fremdverweisungen zur Delegation/Ermächtigung	35
I. Verlagerung von Rechtsetzungsbefugnissen	35
II. Abgrenzung zur Delegation/Ermächtigung	36
III. Dynamische Fremdverweisungen als „de facto-Delegation“	38
1. Unterschied zwischen statischer und dynamischer Verweisung ...	38
2. Veränderung der Zuständigkeitsordnung	39
3. Unterschied hinsichtlich der „Regelungsdichte“ und fehlende Übertragung von Rechtsmacht	40
4. Fehlende Kenntnis des Verweisungsobjektgebers	41
5. Begrenzung qua spezieller Verfassungsnorm	42
6. Rang der erlassenen bzw. in Bezug genommenen Normen	42
7. Zusammenfassung	43
 § 3 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands	45
 Kapitel 2: Verfassungsmäßigkeit dynamischer Verweisungen in einfachgesetzlichen Regelungen	47
 § 1 Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip	49
A. Verweisungsrelevante Gehalte des Demokratieprinzips	49
I. Allgemeine Anforderungen	49
1. Repräsentation des Volkes durch legitimierte Repräsentanten	50
2. Verbot der (vollständigen) Entäußerung von Rechtsetzungs- befugnissen	52
3. Demokratische Homogenität in den Ländern	52
II. Parlamentsvorbehalte	53
1. Wesentlichkeitstheorie	53
2. (Spezial-)Grundrechtliche Gesetzesvorbehalte	54

B. Vereinbarkeit dynamischer Eigenverweisungen mit dem Demokratieprinzip.....	55
C. Vereinbarkeit dynamischer Fremdverweisungen mit dem Demokratieprinzip.....	56
I. (Spezial-)Konstellationsunabhängige Beurteilung/Verhältnis	
Bundes- und Landesrecht	57
1. Demokratiemaximierende Auffassung.....	57
a) Konstellationsunabhängige Aspekte.....	57
b) Verweisungen im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht	59
aa) Grundsätzliche Unvereinbarkeit mit dem	
Demokratieprinzip	60
bb) Partielle Ausnahme für Verweisungen von Bundesrecht	
auf Landesrecht.....	61
c) Kritische Beurteilung	61
aa) Fehlende parlamentarische Beratung von Änderungen	
der Verweisungsnorm	62
bb) Gesetzgebungsmonopol	62
cc) „Regierung“ durch anderes Volk.....	63
dd) Auslegung als Vorbehalt/Freigabe zugunsten der	
Landesgesetzgebung	64
2. Rechtsrealistisch vermittelnde Auffassung	64
a) Lösungsansatz der rechtsrealistisch vermittelnden	
Auffassung.....	65
aa) Spezialgrundrechtliche Gesetzesvorbehalte und	
Wesentlichkeitstheorie als Beurteilungsmaßstab	65
bb) Anforderungen an Verweisungen abseits spezialgrund-	
rechtlicher Gesetzesvorbehalte und der Wesentlichkeits-	
theorie.....	66
(1) Begrenzung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß.....	67
(2) Sonstige Begrenzungskriterien	68
(a) Allgemeine Begrenzungskriterien	68
(b) Verhältnis von Bundes- und Landesrecht	69
(3) Anforderungen hinsichtlich des Maßes	
der Begrenzung	70
(4) Ausnahme: Verweisungen im Bereich von	
Verfahrensregeln.....	70
(5) Ausnahme: Verweisung im Bereich zulässiger	
Delegation.....	71
(6) Beobachtungspflicht des verweisenden Gesetzgebers..	71
(7) Sonderkonstellation: Verhältnis Bundes- und	
Landesrecht.....	72
b) Argumente der rechtsrealistisch vermittelnden Ansicht.....	72

aa)	Begrenzung als ausreichende Anforderung	72
bb)	Angemessener Ausgleich zwischen Demokratie und Entlastung des Gesetzgebers	73
cc)	Möglichkeit der nachträglichen Korrektur.....	73
dd)	Praktikabilitätsabwägungen	74
ee)	Verweisung auf formelle Gesetze.....	74
c)	Kritische Beurteilung	74
aa)	Wesentlichkeitstheorie/spezialgrundrechtliche Gesetzesvorbehalte	75
bb)	„Begrenzung“ der Verweisung.....	76
	(1) Möglichkeiten einer Begrenzung.....	76
	(2) Auszuschließende Begrenzungskriterien	77
	(3) Ausgestaltung als widerlegliche Vermutung.....	79
	(4) Spezielle Begrenzungsmöglichkeiten im Bund-Länder-Verhältnis.....	79
cc)	Maß der Begrenzung.....	80
dd)	Ausnahmen	80
	(1) Ausnahme für Verfahrensregelungen	80
	(2) Ausnahme im Bereich zulässiger Delegation.....	81
	(3) Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Verweisungsnormgeber und Verweisungs- objektgeber	81
	(4) Ausschließliche Kompetenz des Verweisungsobjekt- gebers.....	82
ee)	Nachträgliche Korrektur/Beobachtungspflicht	82
ff)	Ausgleich zwischen Demokratie und Entlastung des Gesetzgebers.....	84
gg)	Praktikabilitätsabwägungen	85
3.	Verweisungsmaximierende Ansicht.....	85
a)	Begründungsansatz	86
b)	Kritische Beurteilung	86
4.	Alfred Debus	87
a)	Inhalt der Ansicht.....	87
b)	Kritische Beurteilung	88
5.	Legitimationsanknüpfende Ansicht	89
a)	Inhalt der Ansicht.....	89
b)	Kritische Beurteilung	90
6.	Sebastian Schröcker	91
7.	Rechtsprechung	92
a)	Bundesverfassungsgericht.....	92
aa)	BVerfGE 26, 338	92
bb)	BVerfGE 47, 285	93
cc)	BVerfGE 60, 135 und BVerfGE 67, 348	94

dd) BVerfGE 141, 143	95
ee) BVerfGE 160, 336	95
ff) 1 BvR 1619/17	96
b) Bundesverwaltungsgericht	97
c) VG Hamburg und OVG Hamburg	98
aa) VG Hamburg, NJW 1979, 667	98
bb) OVG Hamburg, NJW 1980, 2830	99
d) Kritische Beurteilung	101
8. Stellungnahme zur Vereinbarkeit dynamischer Fremd- verweisungen mit dem Demokratieprinzip	102
a) Bisherige Erkenntnisse.....	103
b) Konsequenz/Lösungsansatz.....	104
aa) Dynamische Verweisung als eigene Entscheidung	104
bb) Inhaltliche „Absicherung“ der Verweisung gegen beliebige Regelung des Verweisungsobjektgebers	105
(1) Notwendigkeit einer Übernahmelimitierung.....	105
(2) Anforderungen an eine Übernahmelimitierung.....	106
(a) Fehlende Übertragbarkeit des „Zwecks“	106
(b) Übertragbarkeit des „Inhalts“	108
(c) Übertragbarkeit des „Ausmaßes“	108
(d) Zusätzliche Möglichkeit „qualitativer Begrenzung“	109
cc) Rückführbarkeit auf das jeweilige Staatsvolk.....	110
(1) Verweisungen von Bundesrecht auf das Recht eines Landes sowie vom Recht eines Landes auf das Recht eines anderen Landes	112
(2) Verweisungen von Landesrecht auf Bundesrecht	112
(a) Demokratische Legitimation	112
(b) Effektiver Einfluss	113
(c) Hinreichendes Legitimationsniveau.....	114
(3) Verweisungen von Bundesrecht auf das Recht des jeweiligen Landes	115
dd) Gesamtergebnis für Verweisungen im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht	116
II. Spezialkonstellationsspezifische Beurteilung	117
1. Verweisungen auf Exekutivvorschriften	117
a) Annahme einer Unvereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip.....	117
b) Differenzierung nach Verweisungsobjekten	118
c) Theorie der (weitgehenden) Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip/Zulässigkeit normkonkretisierender Verweisungen	118
d) Rechtsprechung	119
e) Stellungnahme	119

aa)	Verwaltungsvorschriften	120
bb)	Rechtsverordnungen.....	122
(1)	Anwendungsbereichserhaltende Verweisungen	123
(2)	Anwendungsbereichserweiternde Verweisungen.....	123
cc)	Ergebnis.....	124
2.	Verweisungen auf nichtstaatliche Vorschriften.....	124
a)	These der Unvereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip	124
b)	Normergänzende und normkonkretisierende Verweisungen...	125
c)	Differenzierung zwischen konstitutiven Verweisungen und widerleglichen Vermutungen	127
d)	Annahme einer Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip (bei hinreichender Begrenzung)	128
e)	Kombinationsansatz	130
f)	Matthias Schwierz.....	132
g)	Rechtsprechung.....	132
aa)	Bundesverfassungsgericht.....	132
bb)	Bundesverwaltungsgericht	134
h)	Stellungnahme zur Vereinbarkeit dynamischer Verweisungen auf nichtstaatliche Vorschriften.....	135
aa)	Unerheblichkeit einer „Begrenzung“ oder eines feststehenden Regelungsbereichs	136
bb)	Fehlende Übertragbarkeit der Kriterien des Art. 80 Abs. 1 GG.....	137
cc)	Benennung rechtsetzender Organe durch das Grundgesetz	137
dd)	Normkonkretisierende Verweisungen	138
(1)	Kritik an diesem Standpunkt	139
(2)	Praktische Konsequenzen.....	140
ee)	Verweisungen auf Tarifverträge.....	140
ff)	Zusammenfassung.....	141
3.	Verweisungen auf Unionsrecht.....	141
a)	Theorie der Unvereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip	141
b)	Differenzierung zwischen normergänzenden und norm- konkretisierenden Verweisungen	142
c)	These der (grundsätzlichen) Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip	142
aa)	Verweisungen auf Verordnungen (anwendungsbereichs- erweiternd).....	143
(1)	Hinreichende Begrenzung	143
(2)	Zulässige Delegation.....	143
bb)	Verweisungen auf Richtlinien (nicht anwendungs- bereichserweiternd).....	144
cc)	Keine Unterscheidung nach Rechtsakten.....	145

d) Rechtsprechung.....	147
aa) Bundesverfassungsgericht.....	147
bb) Bundesverwaltungsgericht.....	151
e) Stellungnahme.....	152
aa) Anwendungsbereichserhaltende Verweisungen.....	154
(1) Dynamische Verweisungen auf Richtlinien.....	154
(a) Fehlende Übertragung von Rechtsetzungs-	
befugnissen.....	154
(b) Zulässigkeit einer Verweisung trotz Umsetzungs-	
spielräumen?.....	155
(2) Dynamische Verweisungen auf Verordnungen.....	156
bb) Anwendungsbereichserweiternde Verweisungen.....	157
(1) Übertragung der Grundanforderungen für	
dynamische Fremdverweisungen.....	157
(2) Demokratische Legitimation gegenüber dem	
Staatsvolk des Verweisungsnormgebers.....	158
(3) Demokratische Legitimation außerhalb des	
Kompetenzbereichs?.....	158
(4) Legitimationsdefizit der gesetzgebenden	
Unionsorgane?.....	160
(5) Verweisungen von Landesrecht auf Unionsrecht.....	160
cc) Zusammenfassung.....	160
III. Ergebnis.....	161
§ 2 Vereinbarkeit mit dem Publikationsgebot.....	163
A. These der (weitgehenden) Unvereinbarkeit mit dem Publikationsgebot..	164
B. Theorie des Erfordernisses einer amtlichen Publikation.....	166
I. Veröffentlichungserfordernis für das Verweisungsobjekt.....	166
II. In einem für amtliche Anordnungen geeigneten Publikationsorgan	167
C. Annahme einer (umfassenden) Vereinbarkeit mit dem Publikations-	
gebot/Stellungnahme.....	170
I. Anwendung der speziellen Verkündungsnormen.....	170
II. Publikation des Verweisungsobjekts nach Maßgabe des	
Rechtsstaatsprinzips.....	172
1. Eigenverweisungen.....	172
2. Fremdverweisungen.....	173
a) Amtliche Publikationen.....	173
aa) Zugänglichkeit/zumutbare Kenntnisnahmemöglichkeit...	173
bb) Verlässlichkeit.....	176
b) Nichtamtliche Publikationen.....	177
aa) Verlässlichkeit.....	177

bb) Zugänglichkeit	179
cc) Vergleichbarkeit mit amtlichen Publikationen.....	180
dd) Abgeschwächte Problematik für normkonkretisierende Verweisungen	181
c) Angabe einer Fundstelle oder des Publikationsorgans	182
d) Vereinbarkeit mit der Verkündungspraxis.....	183
e) Verfremdung und Überfrachtung der Gesetzblätter	183
f) Urheberrechtliche Bedenken	184
III. Ergebnis.....	185
§ 3 Vereinbarkeit mit dem Bundesstaatsprinzip/der Kompetenzordnung des Grundgesetzes.....	187
A. Verweisungsrelevante Anforderungen des Bundesstaatsprinzips.....	187
B. Verweisungsrelevante Anforderungen der Kompetenzordnung des Grundgesetzes.....	189
C. Verfassungsrechtliche Bewertung	191
I. These der unzulässigen Kompetenzübertragung	191
II. Differenzierung nach Verweisungsnormgeber und Kompetenzbereich	193
III. Übertragung der Anforderungen des Demokratieprinzips.....	194
IV. These der Vereinbarkeit mit dem Bundesstaatsprinzip sowie der Kompetenzordnung/Stellungnahme.....	195
1. Art. 71 GG und konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen der Länder	196
2. Fehlende Kompetenzübertragung	197
a) Fehlende inhaltliche Anforderungen durch Kompetenz- zuweisungen	199
b) Formaler Charakter der Kompetenznormen.....	199
3. Fehlende Beeinträchtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder	200
a) Drei-Elemente-Lehre	201
b) Kein Kooperationsverbot für Bund und Länder.....	202
4. Fehlende Aufgabe der Staatlichkeit des Bundes	203
5. Regional unterschiedliches Bundesrecht.....	203
6. Ausnahme: Verweisungen von Bundesrecht auf das Recht eines Landes.....	205
7. Zusammenfassung.....	206

§ 4 Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgebot sowie dem Gebot der Normenklarheit	207
A. Verweisungsrelevante Anforderungen des Bestimmtheitsgebots sowie des Gebots der Normenklarheit	208
B. Verfassungsrechtliche Bewertung	211
I. Vorbemerkung	211
II. Allgemeine Kritikpunkte	212
1. Generelle Unbestimmtheit der Verweisungstechnik	212
2. Bedenken aufgrund der Dynamik der Verweisung	214
a) Keine (zwingend) gegenüber statischen Verweisungen erschwerte Auffindbarkeit	214
b) Keine generelle Unbestimmtheit durch Änderungsmöglichkeit des Verweisungsobjekts	215
c) Fehlender Anspruch auf unverändertes Fortbestehen der Rechtslage	216
3. Möglichkeit des fehlerhaften Zusammenwirkens von Verweisungsnorm und Verweisungsobjekt	216
III. Allgemeine Anforderungen an dynamische Verweisungen	217
1. Grundvoraussetzung für die Verweisungsnorm	217
2. Verständlichkeitsmaßstab	218
3. Bezeichnung des Verweisungsobjekts	219
a) Bedingte Verweisungen	220
b) Erhöhte Anforderungen im grundrechtsrelevanten Bereich	221
c) Erfordernis der „Begrenzung“ der Verweisung?	221
4. Bestimmtheit und Klarheit des Verweisungsobjekts sowie der zusammengesetzten Regelung	222
IV. Differenzierung zwischen normergänzenden und normkonkretisierenden Verweisungen	223
V. Bedenken gegen bestimmte Verweisungsformen	225
1. Kettenverweisungen	225
a) Keine generelle Unbestimmtheit oder Unklarheit	225
b) Übermäßige Länge und/oder Komplexität der Verweisung	226
2. Globalverweisungen	228
3. Verweisungsanalogien	228
4. Verweisungen auf Unionsrecht	230
VI. Zusammenfassung	231
§ 5 Vereinbarkeit mit dem Gewaltenteilungsprinzip	233
A. Verweisungsrelevante Gehalte des Gewaltenteilungsprinzips	233
I. Keine strikte Gewaltentrennung	235

II.	Schutz der Gewichtsverteilung sowie der Kernbereiche der Gewalten	235
B.	Verfassungsrechtliche Bewertung	236
I.	Verweisungen auf Vorschriften der Exekutive	237
1.	These der unzulässigen Übertragung von Rechtsetzungs- befugnissen	237
2.	Annahme der Vereinbarkeit mit dem Gewaltenteilungsprinzip ..	238
3.	Stellungnahme	239
a)	Umgehung der Grundaussagen des Art. 80 Abs. 1 GG	240
b)	Unterschiedliche Kontrollmaßstäbe und -möglichkeiten	241
c)	Unerheblichkeit der eigenen Entscheidung des Verweisungs- normgebers	242
d)	Kein Verweis auf die entsprechende Ermächtigungsnorm	243
e)	Verweisungen auf Rechtsverordnungen im ursprünglichen Anwendungsbereich	243
f)	Normkonkretisierende Verweisungen	244
II.	Verweisungen zwischen formellen Gesetzen	244
III.	Verweisungen von Vorschriften der Exekutive auf formelle Gesetze	245
IV.	Verweisungen im Bund-Länder Verhältnis und auf Unionsrecht ..	246
V.	Verweisungen auf Vorschriften nichtstaatlicher Institutionen	247
1.	These der Unvereinbarkeit mit dem Gewaltenteilungsprinzip	247
2.	Differenzierung zwischen normergänzenden und normkonkretisierenden Verweisungen	248
3.	Stellungnahme	249
VI.	Zusammenfassung	250
§ 6	Vereinbarkeit mit Art. 80 Abs. 1 GG	251
§ 7	Gesamtergebnis zu Kapitel 2	253
Kapitel 3: Verweisungen des Grundgesetzes		255
§ 1	Überprüfbarkeit anhand des Art. 79 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 GG	257
§ 2	Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG	259
A.	Meinungsstand	259
I.	Umfassende Zulässigkeit dynamischer Verweisungen	259
II.	Übertragung einfachgesetzlicher Ansätze	261

III.	Differenzierung zwischen spezifizierten Einzelverweisungen und umfangreichen Globalverweisungen.....	261
IV.	Josef Isensee	262
V.	Unvereinbarkeit dynamischer Verweisungen mit Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG	263
VI.	Bundesverfassungsgericht.....	265
VII.	Kritik	265
B.	Wortlaut des Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG	265
I.	Änderung oder Ergänzung (des Wortlauts).....	265
	1. Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG als Textänderungsgebot	265
	2. Ergänzung des Wortlauts des Grundgesetzes.....	267
	3. Bedeutung für die Verweisungsproblematik.....	268
	a) Änderung i.S.d. Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG trotz Fortbestehens des Wortlauts der Verweisungsnorm.....	268
	b) Differenzierung zwischen Einzel- und Globalverweisungen	269
	c) Ausreichende Textänderung durch Einfügung der Verweisungsnorm?	270
II.	Ausdrücklichkeit der Änderung.....	270
	1. Inhalt des Ausdrücklichkeitserfordernisses.....	270
	2. Bedeutung für die Verweisungsproblematik.....	272
III.	„Durch ein Gesetz“	273
	1. Änderung durch die Inkorporation des Inhalts des Verweisungsobjekts	273
	2. Umgehung des Gesetzeserfordernisses	274
IV.	Stellung der Wortlautänderung.....	275
V.	Zusammenfassung.....	276
C.	Historische und teleologische Auslegung.....	276
I.	Vorgängernormen des Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG	276
II.	Praxis der „Verfassungsdurchbrechungen“ unter der WRV.....	277
III.	Entwicklung des Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG	279
IV.	Zwecke des Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG.....	280
V.	Bedeutung für die Verweisungsproblematik.....	283
	1. Unterschiede zwischen Verfassungsdurchbrechungen und dynamischen Verweisungen	283
	2. Gemeinsamkeiten dynamischer Verweisungen mit Verfassungs- durchbrechungen	284
	a) Verfassungsrecht außerhalb der Verfassungsurkunde.....	284
	b) Besondere Bedeutung der Urkundlichkeit aus historischer Sicht	285
	c) Stillschweigende Verfassungsänderungen und Intransparenz	285

d) Umgehung der Warn- und Reflektionsfunktion des Textänderungsgebots	286
e) Missbrauchsgefahr	287
f) Zwischenergebnis	288
D. Systematische Auslegung.....	288
I. Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG.....	288
1. Historischer Hintergrund des Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG	289
2. Divergierende Auffassungen zur Rechtswirkung des Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG	289
a) Überflüssig und/oder verfassungswidrig	290
b) Ermöglichung eines Anwendungsvorrangs.....	290
c) Verleihung von Verfassungsrang für die Vertragsnormen.....	291
d) Gestattung unspezifizierter Globalverweisungen auf die Vertragsnormen.....	292
e) Stellungnahme	292
aa) Wortlaut des Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG.....	292
bb) Entstehungsgeschichte des Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG	294
cc) Zwischenergebnis mit Blick auf die Verweisungs- problematik.....	295
II. Bestehende Verweisungen des Grundgesetzes.....	295
1. Rückschlüsse aus der Existenz dynamischer Verweisungen in der Urfassung des Grundgesetzes	296
a) Unterschiedliche Bindungen des Verfassungsgebers und des verfassungsändernden Gesetzgebers	296
b) Fehlende Erörterung der Gesetzgebungstechnik im Parlamentarischen Rat.....	297
c) Sondersituation des Art. 25 GG.....	299
d) Zwischenergebnis	302
2. Rückschlüsse aus der Einfügung neuer dynamischer Verweisungen in das Grundgesetz	302
III. Zusammenfassung.....	304
E. Vergleich mit dem sog. „Verfassungswandel“.....	305
I. Begriff und Bedeutung des Verfassungswandels	305
II. Vergleich mit dynamischen Verweisungen des Grundgesetzes.....	307
F. Gesamtbeurteilung	309
I. Verweisungen als implizite Änderungen des Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG?	310
II. Ausnahme für Verweisungen auf Unionsrecht	311
1. (Anwendungs-)Vorrang des Unionsrechts	311
2. Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG	313

3. Ausnahme für Primär- und Sekundärrecht	315
4. Deklaratorische Verweisungen	316
5. Ergebnis	317
III. Zusammenfassung	318
IV. Konsequenzen für bestehende dynamische Verweisungen	318
<i>§ 3 Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 2 GG</i>	<i>321</i>
A. Wortlaut des Art. 79 Abs. 2 GG	321
I. Anwendbarkeit der Vorschrift auf dynamische Verweisungen	321
II. Bezugspunkt und Inhalt der Mehrheitsquoren	323
III. Bedeutung für die Verweisungsproblematik	324
1. Außenverweisungen auf Landesgesetze und Rechtsverordnungen	325
2. Außenverweisungen auf Bundesgesetze	325
3. Binnenverweisungen	327
4. „Rechtfertigung“ durch Einfügung der Verweisungsnorm?	327
IV. Zwischenergebnis	328
B. Historische Auslegung	328
I. Historische Vorbilder des Art. 79 Abs. 2 GG	328
1. Vergleich mit den Mehrheitsquoren des Art. 79 Abs. 2 GG	329
2. Besondere Änderungsmöglichkeiten/-erfordernisse	330
3. Zwischenergebnis	331
II. Entwicklung der Vorschrift in den Beratungen zum Grundgesetz	331
1. Der Herrenchiemseer Entwurf	331
2. Beratungen im Parlamentarischen Rat	332
III. Bedeutung für die Verweisungsproblematik	335
C. Systematische Auslegung	336
I. Verhältnis zu Art. 42 Abs. 2 S. 1 sowie Art. 52 Abs. 3 S. 1 und Art. 77 Abs. 3, 4 GG	336
II. Bestehende Verweisungen des Grundgesetzes	338
III. Zwischenergebnis	338
D. Teleologische Auslegung	339
I. Zweck des Art. 79 Abs. 2 GG	339
II. Bedeutung für die Verweisungsproblematik	341
E. Gesamtbewertung	343
I. Abänderung des Art. 79 Abs. 2 GG durch dynamische Verweisungen?	343
II. Ausnahme für Verweisungen auf Unionsrecht	345
III. Ergebnis	346

IV. Konsequenzen für bestehende dynamische Verweisungen	346
§ 4 Gesamtergebnis zu Kapitel 3	349
Kapitel 4: Gesamtergebnis der Untersuchung	351
Literaturverzeichnis.....	355
Sachregister.....	371

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABBergV	Bergverordnung für alle bergbaulichen Bereiche (Allgemeine Bundesbergverordnung)
abger.	abgerufen
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz/Absätze
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
Allg.	allgemein/allgemeiner/allgemeine/allgemeines
AmtsblG Saarland	Gesetz über das Amtsblatt des Saarlandes (Amtsblattgesetz)
Anm.	Anmerkung(en)
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArbR	Arbeitsrecht
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
Ausschuss-Drs.	Ausschussdrucksache
BAföG	Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz)
BAG	Bundesarbeitsgericht
BayLTGeschO	Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag
BayLVerf	Verfassung des Freistaates Bayern
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVSG	Bayerisches Verfassungsschutzgesetz
BB	Betriebs-Berater
BbgAusfVerkG	Gesetz über die elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Ausfertigungs- und Verkündungsgesetz)
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BeckOGK	beck-online.GROSSKOMMENTAR
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Beschl.	Beschluss
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch

BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BOKraft	Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfG (K)	Kammer des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWahlG	Bundeswahlgesetz
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
DB	Der Betrieb
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGVZ	Deutsche Gerichtsvollzieher Zeitung
d.h.	das heißt
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
DNBG	Gesetz über die Deutsche Nationalbibliothek
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
DS	Der Sachverständige
DSJG	Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
EBKrG	Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (Eisenbahnkreuzungsgesetz)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Entsch.	Entscheidung
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EU-GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Schriftenreihe zum Europäischen Weinrecht
EWiR	Entscheidungen zum Wirtschaftsrecht
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei e.V.
ff.	fortfolgende
FG	Festgabe
FGO	Finanzgerichtsordnung
FIHG	Fleischhygienegesetz
Fn.	Fußnote(n)
FS	Festschrift
G 10	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz)
GB/BHE	Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten
GesR	GesundheitsRecht
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GO BR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GS	Gedächtnisschrift
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HChE	Entwurf eines Grundgesetzes des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee
HG NRW	Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz)
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HTML	Hypertext Markup Language
i.d.R.	in der Regel
i.E.	im Ergebnis
insb.	insbesondere
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.e.	im Sinne eines/einer
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JMBL NRW	Justizministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	Juristische Rundschau
JURA	Juristische Ausbildung
jurisPK-SGB V	juris PraxisKommentar SGB V
jurisPR-HaGesR	juris PraxisReport Handels- und Gesellschaftsrecht
JuS	Juristische Schulung

JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristen Zeitung
Kap.	Kapitel
KostO	Gesetz über die Kosten in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (Kostenordnung)
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
Lfg.	Lieferung
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LMuR	Lebensmittel & Recht
Ls.	Leitsatz
LSG	Landessozialgericht
LVerf BW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
LVerf ND	Niedersächsische Verfassung
LVerf NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
LVerf SH	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
LVwVfG RP	Landesverwaltungsverfahrensgesetz Rheinland-Pfalz
MAH	Münchener Anwaltshandbuch
m.a.W.	mit anderen Worten
m.E.	meines Erachtens
MedR	Medizinrecht
MOG	Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen
MüKo	Münchener Kommentar
m.w.N.	mit weiterem Nachweis/mit weiteren Nachweisen
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer(n)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZI	Neue Zeitschrift für Insolvenz- und Sanierungsrecht
NZWist	Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht
o.Ä.	oder Ähnliches
o.g.	oben genannt/oben genannter/oben genannte/oben genannten
OGH BrZ	Oberster Gerichtshof für die britische Zone
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei (Polizeiaufgabengesetz)
PDF	Portable Document Format
Pflege-EföVO	Verordnung zur Regelung des Verfahrens zur Förderung von Pflegeeinrichtungen und der gesonderten Berechnung betriebsnotwendiger Investitionsaufwendungen nach § 82 Abs. 3 des Elften Buches Sozialgesetzbuch für teilweise geförderte stationäre Pflegeeinrich-

	tungen nach dem Landespflegeeinrichtungsgesetz (Pflegeeinrichtungsförderungs-Verordnung)
r.	rechts/rechte(r)
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RdA	Recht der Arbeit, Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis des gesamten Arbeitsrechts
resp.	respektive
RG	Reichsgericht
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RiFIEtikettG	Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft über die besondere Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen (Rindfleischetikettierungsgesetz)
RiFIEtikettStrV	Verordnung zur Durchsetzung des Rindfleischetikettierungsrechts (Rindfleischetikettierungs-Strafverordnung)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer(n)
RsDE	Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen
RV 1871	Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871
S.	Seite(n) (bei Zitation einer Rechtsvorschrift: Satz/Sätze)
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit, Zeitschrift für das aktuelle Sozialrecht
SGB V	Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) – Gesetzliche Krankenversicherung
SGG	Sozialgerichtsgesetz
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte(r)
Sp.	Spalte
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
ThürLVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
TKG	Telekommunikationsgesetz
TPG	Transplantationsgesetz
TVG	Tarifvertragsgesetz
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz/Unterabsätze
Urt.	Urteil
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
v.	vom/von
v.a.	vor allem
Var.	Variante(n)
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VDE	Verband Deutscher Elektrotechniker
VersG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz)
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwR	Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof

vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – Teil B
Vorb.	Vorbemerkung(en)
VVDSTRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919
z.B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfS	Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZfWR	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zul.	zuletzt
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft

Kapitel 1

Einführung in die Gesetzgebungstechnik
der dynamischen Verweisung

§ 1 Einleitung

Verweisungen als Gesetzgebungstechnik und speziell dynamische Verweisungen beschäftigen die Rechtswissenschaft bereits seit über 100 Jahren. So hat *Walter Jellinek* diese schon 1913 in seinem Werk „Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitserwägung“ als Mittel der Gesetzgebung – damals noch unter dem Begriff der „wandelbaren“ Verweisung – dargestellt.¹ Nachdem *Fritz Ossenbühl* im Jahr 1967 in seinem Aufsatz „Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik“² nicht nur den Begriff der „dynamischen“ Verweisung prägte, sondern diesem gesetzgebungstechnischen Phänomen zugleich (größtenteils)³ die verfassungsrechtliche Legitimität absprach, erfuhr die Problematik und die verfassungsrechtliche Relevanz dynamischer Verweisungen eine breitere Beachtung. Der dynamischen Verweisungstechnik wurde vor allem anlässlich einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁴ aus dem Jahr 1978 eine hohe Aufmerksamkeit als Gegenstand juristischer Abhandlungen zu Teil, die allerdings um 1990 ohne ersichtlichen Grund wieder abflachte, ohne dass abschließend geklärt wurde, ob dynamische Verweisungen mit dem Grundgesetz vereinbar sind.⁵

Dennoch finden sich in der heutigen Gesetzeswirklichkeit zahllose dynamische Verweisungen in den verschiedenen für die Bundesrepublik Deutschland gültigen Normen jedes Rangs – von untergesetzlichen Normen bis hin zum Grundgesetz und europäischen Primärrecht.⁶ Das gesetzgebungstechnische Phänomen der dynamischen Verweisung scheint vor allem auf eine breite tatsächliche Akzeptanz – begründet durch praktische Notwendigkeiten und Vorzüge – gestützt.⁷ Indes gilt es zu klären, ob sich diese Akzeptanz und dieser Umgang mit

¹ *W. Jellinek*, Gesetzesanwendung, S. 94 f.

² *Ossenbühl*, DVBl. 1967, 401.

³ Nach der Bewertung *Ossenbühls* sind lediglich Verweisungen auf Vorschriften desselben Gesetzgebers verfassungskonform, vgl. *Ossenbühl*, DVBl. 1967, 401 (402 ff.).

⁴ Beschl. v. 1.3.1978 – 1 BvR 768/70.

⁵ Vgl. *Debus*, Verweisungen, S. 34; *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (63).

⁶ Z.B. Art. 52 Abs. 3 S. 1 EU-GRCh; Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG; § 173 S. 1 1. Hs. VwGO; Art. 43 Abs. 1 PAG Bayern; § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 ABBergV; § 21 Abs. 1 PflegeEföVO Berlin. Vgl. im Übrigen auch die Beispiele bei *Debus*, Verweisungen, S. 32 f. Fn. 29.

⁷ In diesem Sinne auch *Debus*, Verweisungen, S. 33 und *Salzwedel*, in: FS Isensee, 205 (206) (die Gesetzgebungslehre hat sich „inzwischen mit dem Phänomen der dynamischen Verweisung abgefunden“).

dynamischen Verweisungen auch auf ein solides rechtliches (namentlich verfassungsrechtliches) Fundament stützen lässt. Den Rechtsproblemen, die die Verwendung dynamischer Verweisungen hervorrufen, ist diese Arbeit gewidmet.

§ 2 Grundlagen der Verweisungstechnik

Verweisungen finden in verschiedenen Arten und Formen im Gesetz Ausdruck und werden je nach Verweisungsart und -form¹ unterschiedlich bezeichnet. Um die Problematiken im Zusammenhang mit Verweisungen sprachlich und inhaltlich richtig erfassen und beschreiben zu können, erscheint ein Blick – vor allem auf die terminologischen und rechtlichen – Grundlagen dieser Gesetzgebungstechnik sowie auf besondere Verweisungsformen angezeigt.

A. Terminologische Grundlagen – Verweisungsarten

Eine Verweisung ist die Bezugnahme einer Norm auf einen anderen Inhalt.² Hierbei handelt es sich zwar zumeist, aber nicht ausschließlich, um eine andere Rechtsnorm. Anstatt also eine Regelung (vollständig) selbst zu treffen, macht eine Verweisung sich den Inhalt eines anderen Objekts – z.B. einer anderen Rechtsnorm – zunutze und ordnet die Geltung dieses Inhalts an.³

¹ Verweisungsarten sind hierbei Kategorien von Verweisungen, bei welchen selbige einer der Kategorien angehören *müssen* und daher gleichzeitig nicht der jeweils anderen Kategorie angehören können. So *muss* jede Verweisung entweder ausdrücklich oder stillschweigend, deklaratorisch oder konstitutiv, dynamisch oder statisch usw. sein und kann jeweils nur einer der beiden Alternativen angehören, da die jeweiligen Begriffspaare Gegensätzliches beschreiben. Als Verweisungsformen sollen hingegen solche Verweisungsarten bezeichnet werden, bei denen die Verweisungen in besonderer Form gesetzlich zum Ausdruck gebracht werden oder einen besonderen inhaltlichen Gehalt aufweisen.

² *Debus*, Verweisungen, S. 35; *D. Neumann*, RdA 1976, 49 (49 f.) („Bezugnahme auf andere Bestimmungen“); *L. P. Schmidt*, ZfBR 2009, 113 (113). Ähnlich *W. Jellinek*, Gesetzesanwendung, S. 89. In diesem Sinne, aber als anderen Inhalt nur andere Rechtsvorschriften erfassend *Budde*, Jura 1984, 578 (578); *Clemens*, AöR 1986, 63 (65); *Groh*, in: *Weber*, Rechtswörterbuch, Stichwort „Verweisung“; *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (62); *Grauer*, Verweisung im Bundesrecht, S. 3; *Schenke*, NJW 1980, 743 (743); *Triepel*, Völkerrecht, S. 159 f. Ähnlicher Ansatz – auch beschränkt auf andere Normen – bei *Karpen*, Verweisung, S. 19; *Klindt*, DVBl. 1998, 373 (373).

³ Vgl. *Bullinger*, Selbstermächtigung, S. 21; *Debus*, Verweisungen, S. 100; *Ehricke/Blask*, JZ 2003, 722 (723); *Häberle*, JZ 1992, 1033 (1034); *Hommelhoff*, in: FS Odersky, 779 (780); *Klindt*, DVBl. 1998, 373 (373); *Krey*, EWR 1981, 109 (127); *G. Müller/Uhlmann*, Rechtssetzungslehre, Rn. 360 ff.; *Schenke*, in: FS Fröhler, 87 (87); *Schenke*, NJW 1980, 743 (743); *Schwacke/Uhlig*, Methoden des Verwaltungshandelns, S. 81; *Strasser*, in: FS Floretta, 627 (627); *Wank*, Methodenlehre, § 5 Rn. 299.

Die Norm, die hierbei auf einen anderen Inhalt verweist, wird mit den Begriffen „Verweisungsgrundlage“⁴ oder „Verweisungsnorm“⁵ beschrieben.⁶ Die Vorschrift bzw. der Inhalt, auf den verwiesen wird, wird hingegen als „Verweisungsobjekt“ bezeichnet.⁷ Der Teil innerhalb einer Verweisungsnorm, der die Verweisung anordnet, also das Verweisungsobjekt in Bezug nimmt, wird „Verweisungsformel“ genannt.⁸

Neben diesen abstrakten Bezeichnungen, welche gleichsam für jede Verweisung anwendbar sind, werden außerdem die unterschiedlichen Verweisungsarten mit verschiedenen Begriffen umschrieben, die im Folgenden erläutert werden sollen:

I. Ausdrückliche und stillschweigende Verweisungen

Verweisungen können sowohl ausdrücklich als auch stillschweigend im Gesetz angeordnet werden. Ausdrückliche Verweisungen nehmen eindeutig – etwa durch eine exakte paragrafenmäßige Bezeichnung – auf eine andere Norm bzw. ein sonstiges Verweisungsobjekt Bezug.⁹ Ein Beispiel für eine (voll-explizite) aus-

⁴ *Ossenbühl*, DVBl. 1967, 401 (401).

⁵ So z.B. *Clemens*, AöR 1986, 63 (84); *Debus*, Verweisungen, S. 35; *Gerhold*, in: BeckOK OWiG, Einleitung zum OWiG Rn. 59; *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (62); *Grauer*, Verweisung im Bundesrecht, S. 3; *Karpen*, Verweisung, S. 19; *Hotz*, in: FS Hangartner, 195 (197); *Karpen*, in: Rödиг (Hrsg.), Theorie der Gesetzgebung, 221 (224); *M. Meyer*, RdA 2020, 25 (28); *Mohr*, Technische Normen, S. 28 f.; *Reinermann*, Verweisungen in Tarifverträgen, S. 5; *L. P. Schmidt*, ZfBR 2009, 113 (113); *D. Schneider*, Seeschiffe, S. 86; *Veit*, Rezeption technischer Regeln, S. 25.

⁶ Im Folgenden soll hierfür ausschließlich der Begriff „Verweisungsnorm“ verwendet werden.

⁷ So z.B. *Debus*, Verweisungen, S. 35; *Falk*, Anwendung der ZPO und des GVG, S. 15; *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (62); *Grauer*, Verweisung im Bundesrecht, S. 3; *Karpen*, Verweisung, S. 19; *Karpen*, in: Rödиг (Hrsg.), Theorie der Gesetzgebung, 221 (224); *Hotz*, in: FS Hangartner, 195 (197); *Martens*, ZGR 1999, 548 (549); *Mohr*, Technische Normen, S. 29; *Ossenbühl*, DVBl. 1967, 401 (401); *Reinermann*, Verweisungen in Tarifverträgen, S. 5; *L. P. Schmidt*, ZfBR 2009, 113 (113); *D. Schneider*, Seeschiffe, 86 f.; *Veit*, Rezeption technischer Regeln, S. 25.

Dürschmidt, Verweisungen, S. 9 verwendet ferner die Bezeichnung „Bezugsnorm“.

⁸ *Debus*, Verweisungen, S. 38. Vgl. auch *Karpen*, Verweisung, S. 36 f.; *Papier*, in: HStR VIII, § 177 Rn. 82; *Veit*, Rezeption technischer Regeln, S. 25 f.

⁹ *Cornelius*, Verweisungsbedingte Akzessorietät, S. 244; *Debus*, Verweisungen, S. 49 m.w.N.; *Grauer*, Verweisung im Bundesrecht, S. 5; *Hotz*, in: FS Hangartner, 195 (198). Vgl. auch *Karpen*, Verweisung, S. 33 f.; *Hohmann*, ZIS 2007, 38 (38); *Schwacke*, Juristische Methodik, S. 36 (der diese Art der Verweisung allerdings als „offene“ Verweisungen bezeichnet); *Veit*, Rezeption technischer Regeln, S. 25. *Dürschmidt*, Verweisungen, S. 23 verwendet hingegen die Bezeichnung „normgenaue Verweisung“.

Innerhalb der ausdrücklichen Verweisungen kann noch weiter zwischen sog. voll-expliziten und halb-expliziten Verweisungen unterschieden werden. Voll-explizite Verweisungen enthalten eine Paragrafenangabe, während halb-explizite Verweisungen Bezug auf andere

drückliche Verweisung ist § 54 Abs. 2 FGO, welcher lautet: „Für die Fristen gelten die Vorschriften der §§ 222, 224 Abs. 2 und 3, §§ 225 und 226 der Zivilprozessordnung.“¹⁰

Stillschweigende Verweisungen enthalten dagegen keinen Hinweis auf ihren Verweisungscharakter, sondern dieser ergibt sich durch Auslegung (insbesondere aus der Systematik).¹¹ So enthält z.B. § 154 Abs. 1 StGB – welcher lautet: „Wer vor Gericht oder vor einer anderen zur Abnahme von Eiden zuständigen Stelle falsch schwört, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bestraft.“ – eine stillschweigende Verweisung auf die Eidesvorschriften der § 59 ff. StPO und §§ 391 ff. ZPO.¹²

II. Deklaratorische und konstitutive Verweisungen

Verweisungen, welche lediglich auf Bestimmungen aufmerksam machen, die für den Adressaten der Verweisungsnorm ohnehin bereits unmittelbar gelten, werden als deklaratorische Verweisungen bezeichnet.¹³ Sie ändern den rechtlichen

Vorschriften ohne die Angabe der entsprechenden Paragraphen nehmen, vgl. dazu *Cornelius*, Verweisungsbedingte Akzessorietät, S. 244 f.; *Cornelius*, NZWiSt 2014, 173 (175 Fn. 25) (für halb-explizite Verweisungen); *Debus*, Verweisungen, S. 49 m.w.N.; *Dietmeier*, Blankettstrafrecht, S. 44 f. (für voll-explizite Verweisungen); *D. Neumann*, RdA 1976, 49 (50); *Reinermann*, Verweisungen in Tarifverträgen, S. 7; *D. Moll*, Europäisches Strafrecht, S. 32 ff.; *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität, S. 51. Bei halb-expliziten Verweisungen ist also erkennbar, dass eine Verweisung vorliegt, nicht aber, auf welche Vorschriften sich diese genau bezieht, vgl. *Cornelius*, Verweisungsbedingte Akzessorietät, S. 245; *D. Moll*, Europäisches Strafrecht, S. 33; *D. Neumann*, RdA 1976, 49 (50). Teilweise wird sogar noch weitergehend zwischen vollkommen voll-expliziten Verweisungen und unvollkommen voll-expliziten Verweisungen differenziert, vgl. hierzu nur *Cornelius*, NZWiSt 2014, 173 (175, insb. Fn. 25).

¹⁰ Eine halb-explizite Verweisung enthält demgegenüber § 56 Abs. 2 VwGO: „Zugestellt wird von Amts wegen nach den Vorschriften der Zivilprozessordnung.“

¹¹ BSGE 127, 203 (208 Rn. 17); *Debus*, Verweisungen, S. 50 m.w.N.; *Dürschmidt*, Verweisungen, S. 25; *Grauer*, Verweisung im Bundesrecht, S. 5 ff.; *Hotz*, in: FS Hangartner, 195 (199); *D. Neumann*, RdA 1976, 49 (50); *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität, S. 52. Vgl. auch *Reinermann*, Verweisungen in Tarifverträgen, S. 7 f.

¹² *Karpen*, Verweisung, S. 34 f.

¹³ *Debus*, Verweisungen, S. 39 m.w.N.; *Falk*, Anwendung der ZPO und des GVG, S. 4 f.; *Freudenberg*, in: jurisPK-SGB V, § 87e Rn. 21 (Stand: 15.06.2020); *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (63); *Grauer*, Verweisung im Bundesrecht, S. 26 f.; *Herschel*, BB 1963, 1220 (1220); *Hiller*, Verweisungen in den Satzungen der Kassenärztlichen Vereinigungen, S. 61 f.; *P. Meyer*, Blankettverweisungen, S. 31; *G. Müller/Uhlmann*, Rechtssetzungslehre, Rn. 361; *H. Müller*, Gesetzgebungstechnik, S. 168 f.; *L. P. Schmidt*, ZfBR 2009, 113 (113); *D. Schneider*, Seeschiffe, S. 86. Teilweise werden diese auch als „unechte“ Verweisungen bezeichnet, vgl. *Debus*, Verweisungen, S. 39; *Falk*, Anwendung der ZPO und des GVG, S. 4 f.; *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (63); *Grauer*, Verweisung im Bundesrecht, S. 26 f.; *Hotz*, in: FS Hangartner, 195 (197); *Meissner/Steinbeiß-Winkelmann*, in: Schoch/Schneider, VwGO, § 173 Rn. 28 (27. Lfg. Oktober 2014); *Reinermann*, Verweisungen in Tarifverträgen, S. 19 m.w.N.; *L. P. Schmidt*, ZfBR 2009, 113 (113).

Zustand also nicht, sondern fungieren vielmehr wie ein bloßer Hinweis.¹⁴ Eine solche deklaratorische Verweisung enthält z.B. § 71 Abs. 1 S. 1 VwVfG.¹⁵ Dieser lautet:

„Findet das förmliche Verwaltungsverfahren vor einem Ausschuss (§ 88) statt, so hat jedes Mitglied das Recht, sachdienliche Fragen zu stellen.“

§ 88 VwVfG legaldefiniert bereits den Begriff des Ausschusses, sodass bereits die bloße Verwendung des Wortes „Ausschuss“ rechtlich bewirkt hätte, dass dieser i.S.d § 88 VwVfG zu verstehen wäre. Der Klammerzusatz in § 71 Abs. 1 S. 1 VwVfG, der auf § 88 VwVfG verweist, verändert demnach die Rechtslage nicht, sondern dient lediglich der einfacheren Auffindung der Definition des Ausschusses.

Eine konstitutive Verweisung verändert demgegenüber die Rechtslage, indem durch die Verweisung eine bislang noch nicht bestehende normative Regelung geschaffen wird.¹⁶ Bei einer solchen Verweisung wäre die Verweisungsnorm bei Hinwegdenken des in Bezug genommenen Verweisungsobjekts unvollständig und erhält erst durch dessen Regelung einen (vollständigen) Sinn.¹⁷ Ferner wird der Anwendungsbereich des Verweisungsobjekts durch die Verweisung regel-

¹⁴ *Brugger*, VerwArch 1987, 1 (2 f.); *Clemens*, AöR 1986, 63 (74); *Debus*, Verweisungen, S. 39; *Falk*, Anwendung der ZPO und des GVG, S. 4 f.; *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (63); *Hiller*, Verweisungen in den Satzungen der Kassenärztlichen Vereinigungen, S. 61 f.; *Karpen*, Verweisung, S. 20 f.; *Karpen*, in: Rödиг (Hrsg.), Theorie der Gesetzgebung, 221 (223 f.); *Meissner/Steinbeiß-Winkelmann*, in: Schoch/Schneider, VwGO, § 173 Rn. 28 (27. Lfg. Oktober 2014); *P. Meyer*, Blankettverweisungen, S. 31; *D. Moll*, Europäisches Strafrecht, S. 38; *G. Müller/Uhlmann*, Rechtssetzungslehre, Rn. 361 ff.; *H. Müller*, Gesetzgebungstechnik, S. 168 f.; *Orth*, in: Gärditz, VwGO, § 173 Rn. 3; *L. P. Schmidt*, ZfBR 2009, 113 (114); *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität, S. 52.

¹⁵ So auch *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (63).

¹⁶ *Debus*, Verweisungen, S. 40; *Falk*, Anwendung der ZPO und des GVG, S. 4 f.; *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (64); *Herschel*, BB 1963, 1220 (1220); *Reinermann*, Verweisungen in Tarifverträgen, S. 21 f. m.w.N.; *L. P. Schmidt*, ZfBR 2009, 113 (114). Ähnlich *Grauer*, Verweisung im Bundesrecht, S. 23; *Karpen*, in: Rödиг (Hrsg.), Theorie der Gesetzgebung, 221 (224); *H. Müller*, Gesetzgebungstechnik, S. 169; *Orth*, in: Gärditz, VwGO, § 173 Rn. 3; *D. Schneider*, Seeschiffe, S. 86. Teilweise werden diese auch als „echte“ Verweisungen bezeichnet, vgl. *Denninger*, Normsetzung, Rn. 137; *Falk*, Anwendung der ZPO und des GVG, S. 4 f.; *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (64); *Grauer*, Verweisung im Bundesrecht, S. 23; *Karpen*, in: Rödиг (Hrsg.), Theorie der Gesetzgebung, 221 (224); *Meissner/Steinbeiß-Winkelmann*, in: Schoch/Schneider, VwGO, § 173 Rn. 27 (27. Lfg. Oktober 2014); *P. Meyer*, Blankettverweisungen, S. 33; *Orth*, in: Gärditz, VwGO, § 173 Rn. 3; *L. P. Schmidt*, ZfBR 2009, 113 (114); *Veit*, Rezeption technischer Regeln, S. 25.

¹⁷ *Brugger*, VerwArch 1987, 1 (3 f.); *Budde*, Jura 1984, 578 (578); *Debus*, Verweisungen, S. 41 f. m.w.N.; *Denninger*, Normsetzung, Rn. 137; *Ehrickel/Blask*, JZ 2003, 722 (723); *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (64); *Grauer*, Verweisung im Bundesrecht, S. 23; *Karpen*, Verweisung, S. 21 f.; *Karpen*, in: Rödиг (Hrsg.), Theorie der Gesetzgebung, 221 (224); *D. Moll*, Europäisches Strafrecht, S. 40; *Schenke*, in: FS Fröhler, 87 (87); *D. Schneider*, Seeschiffe, S. 86 f.; *Veit*, Rezeption technischer Regeln, S. 25.

mäßig erweitert.¹⁸ Als Beispiel für eine konstitutive Verweisung lässt sich erneut § 54 Abs. 2 FGO anführen. Durch diesen wird die Geltung der in Bezug genommenen Vorschriften der ZPO für Finanzgerichtsverfahren angeordnet und der Anwendungsbereich der entsprechenden Vorschriften der Zivilprozessordnung insoweit erweitert. Ferner ergibt sich die vom Gesetzgeber beabsichtigte Regelung der Fristen nur bei Lektüre der in Bezug genommenen Vorschriften der ZPO, sodass die Verweisungsnorm des § 54 Abs. 2 FGO erst hierdurch einen Sinn erhält.

Aufgrund der fehlenden Rechtswirkung von deklaratorischen Verweisungen sind lediglich konstitutive Verweisungen für die Bearbeitung relevant. Wenn im Folgenden der Terminus „Verweisung“ (ohne nähere Spezifikation) verwendet wird, sind daher mit diesem Begriff nur konstitutive Verweisungen gemeint.

III. Binnen- und Außenverweisungen

Eine Verweisung auf Vorschriften innerhalb desselben Gesetzes, ist eine sog. „Binnenverweisung“.¹⁹ Ein Beispiel für eine Binnenverweisung ist § 28 BGB, welcher lautet:

„Bei einem Vorstand, der aus mehreren Personen besteht, erfolgt die Beschlussfassung nach den für die Beschlüsse der Mitglieder des Vereins geltenden Vorschriften der §§ 32 und 34.“

Die §§ 32 und 34 BGB sind ebenfalls Vorschriften des BGB, sodass die Verweisung innerhalb desselben Gesetzes erfolgt.

¹⁸ *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (64); *Maties*, JR 2007, 265 (265); *P. Meyer*, Blankettverweisungen, S. 33; *G. Müller/Uhlmann*, Rechtssetzungslehre, Rn. 360; *D. Moll*, Europäisches Strafrecht, S. 39 f.; *H. Müller*, Gesetzgebungstechnik, S. 169; *Reinermann*, Verweisungen in Tarifverträgen, S. 22. Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt für Verweisungen auf Unionsrecht, da bei diesen mitunter zwar derselbe Anwendungsbereich betroffen ist wie derjenige der Unionsnorm; die nationale Verweisung beseitigt jedoch den Konflikt zwischen nationalem Recht und Unionsrecht, indem diese das nationale Recht an das Unionsrecht anpasst, sodass in diesem Fall trotz desselben Anwendungsbereichs der nationalen Verweisungsnorm konstitutive Wirkung zukommt. Dies gilt umso mehr für Verweisungen auf Richtlinien, da eine nationale Verweisungsnorm diese umsetzen kann und damit konstitutive Rechtswirkungen erzeugt, obwohl derselbe Anwendungsbereich betroffen ist.

¹⁹ *BMJ*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Rn. 233; *Debus*, Verweisungen, S. 57 m.w.N.; *Dürschmidt*, Verweisungen, S. 10; *Ehrickel/Blask*, JZ 2003, 722 (724); *Fuss*, in: FS Paulick, 293 (295); *Gerhold*, in: BeckOK OWiG, Einleitung zum OWiG Rn. 59; *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (65); *Grauer*, Verweisung im Bundesrecht, S. 42; *Hadding*, in: FS Mühl, 225 (251 f.); *Hanten*, BKR 2019, 157 (160); *Hecker*, in: Schönke/Schröder, StGB, Vorb. vor § 1 Rn. 3; *Hill*, Gesetzgebungslehre, S. 115; *Hotz*, in: FS Hangartner, 195 (197); *Karpen*, in: Rödиг (Hrsg.), Theorie der Gesetzgebung, 221 (225); *Karpen*, Verweisung, S. 12; *Krenberger/Krumm*, in: Krenberger/Krumm, OWiG, § 1 Rn. 30; *D. Moll*, Europäisches Strafrecht, S. 29 f.; *G. Müller/Uhlmann*, Rechtssetzungslehre, Rn. 364; *H. Schneider*, Gesetzgebung, Rn. 384; *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität, S. 53; *Staats*, in: Rödиг (Hrsg.), Theorie der Gesetzgebung, 244 (245).

Demgegenüber wird eine Verweisung auf Vorschriften außerhalb des Gesetzestextes der Verweisungsnorm als „Außenverweisung“ bezeichnet.²⁰ Ein Beispiel für eine solche Außenverweisung enthält erneut § 54 Abs. 2 FGO.²¹

Die Begriffe der Binnen- und Außenverweisungen werden zum Teil dahingehend abweichend verwendet, dass als Binnenverweisungen solche auf Normen desselben Gesetzgebers und als Außenverweisungen solche auf Normen eines anderen Gesetzgebers bezeichnet werden.²² Dieses Verständnis soll hier jedoch nicht zugrunde gelegt werden, sondern die Bezeichnungen im oben beschriebenen Sinne verwendet werden.

IV. Eigen- und Fremdverweisungen

Verweisungen auf Vorschriften, die von demselben Normgeber erlassen werden, also bei denen der Normgeber der Verweisungsnorm und derjenige des Verweisungsobjekts identisch sind, werden als Eigenverweisungen bezeichnet.²³ Als Beispiel für eine Eigenverweisung kann erneut auf § 54 Abs. 2 FGO zurückgegriffen werden, denn sowohl bei der Finanzgerichtsordnung als auch bei der Zivilprozessordnung handelt es sich um Bundesgesetze, also Vorschriften des Bundesgesetzgebers.

Verweisungen auf Vorschriften eines anderen Normgebers werden hingegen als Fremdverweisungen bezeichnet.²⁴ Eine solche Verweisung enthält z.B. Art. 43 Abs. 1 PAG Bayern. Dieser lautet:

²⁰ *BMJ*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Rn. 235; *Bowitz*, DGVZ 1978, 177 (177); *Debus*, Verweisungen, S. 57 m.w.N.; *Dürschmidt*, Verweisungen, S. 10; *Fuss*, in: FS Paulick, 293 (295); *Gerhold*, in: BeckOK OWiG, Einleitung zum OWiG Rn. 59; *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (65); *Grauer*, Verweisung im Bundesrecht, S. 42; *Hotz*, in: FS Hangartner, 195 (197); *Karpen*, in: Rödиг (Hrsg.), Theorie der Gesetzgebung, 221 (225); *Krenberger/Krumm*, in: Krenberger/Krumm, OWiG, § 1 Rn. 30; *Martens*, ZHR 1984, 183 (190); *Martens*, ZGR 1999, 548 (549); *G. Müller/Uhlmann*, Rechtssetzungslehre, Rn. 365; *Riedl*, AöR 1994, 642 (648 Fn. 34); *H. Schneider*, Gesetzgebung, Rn. 384; *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität, S. 54; *Staats*, in: Rödиг (Hrsg.), Theorie der Gesetzgebung, 244 (245).

²¹ Siehe zu dessen Inhalt bereits oben unter Kap. 1 § 2 A. I.

²² *Krey*, EWR 1981, 109 (127 f.); *Veit*, Rezeption technischer Regeln, S. 27; wohl auch *Dietmeier*, Blankettstrafrecht, S. 43 f. Für Binnenverweisungen BVerwG, Beschl. v. 15.03.1989 – 7 B 108/88, juris-Rn. 24; OVG Münster, Urt. v. 25.11.2004 – 14 A 2973/02, juris-Rn. 11; *Brugger*, VerwArch 1987, 1 (16, 21); *Clemens*, AöR 1986, 63 (92); *Dahmen*, KStZ 1990, 25 (27); *Ebsen*, DÖV 1984, 654 (654); *Moritz*, Verweisung im Gesetz auf Tarifverträge, S. 9 f. *Papier*, in: FS Lukes, 159 (164); *Papier*, in: Steuerrecht und Verfassungsrecht, DSStJG 12 (1989), 61 (71). Für Außenverweisungen *D. Moll*, Europäisches Strafrecht, S. 30.

²³ *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (65); *Reinermann*, Verweisungen in Tarifverträgen, S. 23; *L. P. Schmidt*, ZfBR 2009, 113 (114). *Debus*, Verweisungen, S. 58 verwendet insoweit den Begriff „autonome“ Verweisung.

²⁴ BVerwG, Beschl. v. 03.03.2005 – 7 B 151/04, juris-Rn. 21; BVerwG, Beschl. v. 15.03.1989 – 7 B 108/88, juris-Rn. 24; OVG Münster, Urt. v. 25.11.2004 – 14 A 2973/02, juris-Rn. 11; *Brugger*, VerwArch 1987, 1 (21); *Clemens*, AöR 1986, 63 (101); *Dahmen*, KStZ 1990, 25 (27); *Ebsen*, DÖV 1984, 654 (654); *Frenzen*, in: BeckOK Kommunalrecht NRW, § 41 GO NRW Rn. 17; *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (65); *Manssen*, Bauvorschriften, S. 250; *Moritz*, Verwei-

Sachregister

- Änderungsmonopol 325
Anpassungsautomatik 21 f., 32, 35, 94, 206, 275 f., 285 f., 313
anwendungsbereichserhaltende Verweisungen 123, 144 f., 154–157
anwendungsbereichserweiternde Verweisungen 123 f., 143, 157–160
Anwendungsvorrang (des Unionsrechts) 311–313, 315–319, 345 f.
Archivierung 177 f., 180 f., 185
Aufhebungsmöglichkeit *siehe* Korrekturmöglichkeit
ausdrückliche Verweisung 6 f.
Ausdrücklichkeitserfordernis 264, 270–272
Ausschüsse 84
Außenverweisung 10, 263, 324–326, 346
authentische Interpretation 291–294
automatische Rezeption *siehe* Anpassungsautomatik
autonome Verweisung *siehe* Eigenverweisung
- bedingte Verweisung 220 f.
Beobachtungspflicht 71, 82–84
Bestimmtheitsgebot
– Grundrechtsrelevanz 221
– Inhalt 208–210
– Verständlichkeitsmaßstab 218 f.
– Verweisungsproblematik 211–231
Beurkundungsgebot 262 f., *siehe auch* Urkundlichkeit
Bezugnahme *siehe* Verweisung
Binnenverweisung 9, 18, 275 f., 327
Blankettstrafgesetz 30, 45, 144
Bundespräsident 163, 170 f.
Bundesrat 98 f., 101, 171, 323 f., 336 f., 341 f.
Bundesstaatsprinzip
– Eigenverweisungen 187
– Fremdverweisungen 191–206
– Inhalt 187–189
– Verweisungen auf nichtstaatliche Normen 187
– Verweisungen auf Unionsrecht 187
Bundestag 171, 294, 323 f., 336 f., 341
Bundesverfassungsgericht 92–97, 132–134, 147–151, *siehe auch* Rechtsprechung
Bundesverwaltungsgericht 97 f., 134 f., 151 f., *siehe auch* Rechtsprechung
Bundevolke 59 f., 91, 112, 141 f., 160
- deklaratorische Verweisung 7 f., 61, 82, 123 f., 141, 153 f., 156, 243 f., 316 f., 345
Delegation 36–38, 43, 53, 61, 71, 81, 143 f., 146
Demokratieprinzip
– Eigenverweisungen 55 f.
– Inhalt 49–55
– Legitimation *siehe* demokratische Legitimation
– Verweisungen auf Exekutivvorschriften 117–124
– Verweisungen auf nichtstaatliche Normen 124–141
– Verweisungen auf Unionsrecht 141–161
– Verweisungen zwischen Bund und Ländern 57–117
Demokratiemaximierende Auffassung 57–61
demokratische Legitimation 50–52, 60, 63, 90 f., 104, 110–117, 125 f., 136 f., 141 f., 154 f., 158–160
Deutsche Nationalbibliothek 178
DIN-Normen 180

- Drei-Elemente-Lehre 201–203
dynamische Verweisung
- Abgrenzung von Delegation/Ermächtigung 35–43
 - Abgrenzung von statischer 13–18
 - Begrenzung 64–73, 76–80, 97 f., 102 f., 143 *siehe auch* Übernahmelimitierung
 - Begriff 12 f.
 - Rechtswirkung 21 f.
 - Verfassungsmäßigkeit 47–349
- Eigenstaatlichkeit 187 f., 192 f., 200–203
Eigenverweisung 10, 55 f., 165, 172, 187, 236
Ermächtigung *siehe* Delegation
Europäische Union 138, 158–160, 247, 313 f., 345
Europäische Verteidigungsgemeinschaft 289
Europäisches Parlament 145, 158–160, 246 f., 303
- Fiktion 24–26, 139
föderatives Gleichbehandlungsgebot 189, 204–206
Fremdverweisung (Begriff) 10 f.
- Generalklauseln 100 f., 139 f., 209, 216
Generalverweisung *siehe* Globalverweisung
Gesetzesbegründung 88
Gesetzesvorbehalt 54 f., 65 f., 75, 146, 151
Gesetzgebungsbefugnisse *siehe* Rechtsetzungsbefugnisse
Gesetzgebungskompetenz 58, 79, 81 f., 89, 188, **192–200**, 204
Gesetzgebungsmonopol 58, 62 f., 98
Gesetzgebungsorgane 52, 61, 132, 137 f., 160
gesetzliche Vermutung **25–29**, 69, 79, 119, 127 f., 139, 248
Gewaltenbalance 242, 245 f., 249 f.
Gewaltenteilungsprinzip
- Eigenverweisungen 236
 - Inhalt 233–236
 - vertikale Gewaltenteilung 247
- Verweisungen auf Exekutivvorschriften 237–244
 - Verweisungen auf nichtstaatliche Normen 247–250
 - Verweisungen auf Unionsrecht 246 f.
 - Verweisungen von Exekutivvorschriften 245 f.
 - Verweisungen zwischen Bund und Ländern 246 f.
 - Verweisungen zwischen formellen Gesetzen 244 f.
- Gewaltentrennung 235, 238
Globalverweisungen **23**, 110, 140, **228**, 261 f., 264, **269**, 272, 292
Grundgesetzliche Verweisungen
- Prüfungsmaßstab 257 f.
 - Verfassungsmäßigkeit 259–349
 - Vergleich Verfassungswandel 307–309
- Herrenchiemseer Konvent 279, 297, 300, 331 f.
heteronome Verweisung *siehe* Fremdverweisung
Homogenitätsgebot 52, 142, 163, 201
- Inkorporationswirkung **19 f.**, 81 f., 91 f., 153, 259, **268 f.**, 271, 273 f.
- Kenntnisnahmemöglichkeit 163, 167 f., 173–176, 179–183
Kettenverweisung 23 f., 34, 225 – 227
Kompetenzausübung 113, 198
Kompetenzordnung des Grundgesetzes 189 f., *siehe auch* Bundesstaatsprinzip
Kompetenzübertragung 191–194, 197–200, 202, 204
konkludente Verweisung *siehe* stillschweigende Verweisung
konstitutive Verweisung **8 f.**, 19, 79, 127 f., 138 f., 153, 224
Kontrollmöglichkeiten 241 f.
Kooperationsverbot 190, 202 f.
Korrekturmöglichkeit 73 f., 82–84, 103, 200
- Landesvolk 59 f., 63, 90 f., **112–114**, 116, 160, 201
Legaldefinition 29 f.

- Legitimationsanknüpfende Ansicht 89 f.
 Legitimationskette **51**, **114**, 120, 126, 137, **158**
 Legitimationsniveau 114 f., 159
- Mehrheitsquoten 273, 321–324, 329 f., 335, 339 f.
- Nebenverfassungen 259 f., 263, 281, 284
 nichtstaatliche Rechtsetzung 124–141, 168 f., 179–182, 247–250
 Normenhierarchie 121, 240
 Normenklarheit *siehe* Bestimmtheitsgebot
 normergänzende Verweisung **27–29**, 125 f., 131, 142, 181, 222 f., 248 f.
 Normierungspflicht 85, 125
 normkonkretisierende Verweisung **27–29**, 118 f., 126 f., 131, **138–142**, 181 f., **223 f.**, 244, 248 f.
 Normsetzungsbefugnisse *siehe* Rechtsetzungsbefugnisse
- parlamentarische Beratung 58 f., 62, 86, 94, 99, 103
 parlamentarische Willensbildung *siehe* parlamentarische Beratung
 Parlamentarischer Rat 270, **280–282**, 285, **297–302**, 313, **332–335**
 parlamentsloses Parlamentsgesetz 59, 72, 94
 Parlamentsvorbehalt 53–55, 75, 87, 114
 Pauschalverweisung *siehe* Globalverweisung
pouvoir constituent 257, 296
 Praktikabilitätsabwägungen 74, 85
 Primärrecht 304, 314–317, 345
 private Normsetzung *siehe* nichtstaatliche Vorschriften
 Prozessrecht *siehe* Verfahrensrecht
 Publikationsgebot
 – amtliche Publikationen 173–177
 – Eigenverweisungen 172
 – elektronische Publikation 175 f.
 – Inhalt 163 f., 172
 – nichtamtliche Publikationen 177–184
 – Verkündungspraxis 183
 – Verweisungsproblematik 163–185
- qualitative Begrenzung 97 f., 102, 109 f.
 quantitative Begrenzung 97, 109
- Rat der Europäischen Union 145–147, 158–160, 247
 Rechtsetzungsbefugnisse **35 f.**, 39–41, **52**, 55 f., 58, 63, 81 f., 106, 121, **154–157**, 236–239, 244
 Rechtsklarheit 88, 244 *siehe auch* Normenklarheit
 Rechtsprechung 92–101, 119, 132–135, 147–152
 Rechtsrealistisch vermittelnde Auffassung 64–85
 Rechtssicherheit 88, 207, 281
 Rechtsstaatlichkeit *siehe* Rechtsstaatsprinzip
 Rechtsstaatsprinzip 49, **52–55**, 73 f., 95 f., 121 f., 132 f., 135, **163**, **172**, 184, **208**
 Rechtsverordnungen 42, 81, 107 f., 117 f., **121–124**, **240–244**, 251
 Regelung, beliebige 67–69, 76–78, 102, 105 f., 109
 Regelung, feststehende 66, 69, 77 f., 92 f., 102, 129, 134
 Regelungsprogramm 106 f.
 Repräsentanten *siehe* Repräsentation
 Repräsentation **50 f.**, 63, 105, 113 f., 136, 158 f., 341
 Richtlinien *siehe* unionsrechtliche Richtlinien
- Sekundärrecht 315 f.
 Selbststand (der Verfassung) 263
 Sprachgebrauch 68, 77
 statische Verweisung 11–19, 38 f., 208, 214–216
 stillschweigende Verweisung 7, 25 f., 29
 strukturierter Regelungsbereich 65–67, 70, 73, 118, *siehe auch* Regelung, feststehende
- Tarifverträge 130, 132–134, 140 f.
 Textänderungsgebot 265–267, 271, 281 f., 285 f., 294
- Übernahmehinrichtung 76–80, 102, 105–117, 222
 Umsetzungsspielräume 144 f., 155 f.

- Unionsbürger(schaft) 158, 303 *siehe auch*
 Unionsvolk
- unionsrechtliche Richtlinien 144 f., 152–156
- unionsrechtliche Verordnungen 143, 147–149, 152 f., 156
- Unionsvolk 141 f., 160
- urheberrechtliche Bedenken 184
- Urkundlichkeit (der Verfassung) 260, 266, 271, 285, 294, 314
- Verfahrensrecht 70, 80 f.
- Verfassungsdurchbrechungen 264, 277–279, 282–285
- Verfassungsklarheit 261, 264, 269, 271 f., 295
- verfassungskonforme Auslegung 72, 93–95, 98
- Verfassungskonvent von Herrenchiemsee
siehe Herrenchiemseer Konvent
- Verfassungswandel 305–309
- Verkündung *siehe* Publikationsgebot
- Verordnungen *siehe* unionsrechtliche Verordnungen
- Verwaltungsvorschriften 117–123
- Verweis *siehe* Verweisung
- Verweisungen
- Arten *siehe* Verweisungsarten
 - Begriff 5
 - des Grundgesetzes *siehe* grundgesetzliche Verweisungen
 - dynamisch *siehe* dynamische Verweisung
 - Formen *siehe* Verweisungsformen
 - Rechtswirkung 19–21
 - statisch *siehe* statische Verweisung
 - Vor- und Nachteile 31–34
- Verweisungsanalogie 22, 227–230
- Verweisungsarten 5–13
- Verweisungsformel 6, 13, 18
- Verweisungsformen 22–31
- Verweisungsgrundlage *siehe* Verweisungsnorm
- Verweisungsmaximierende Ansicht 85 f.
- Verweisungsnorm
- Begriff 6
 - Bestimmtheit 217–222
- Verweisungsobjekt
- Begriff 6
 - Bestimmtheit 222 f.
 - Rang 19–21, 42, 67, 81 f., 284
 - Rechtsschutzmöglichkeiten 21
 - Rezeption 35 f., 106, 192
- Verweisungsumfang 135
- Volksentscheid 329–335
- Volksouveränität 49 f., 52, 58
- Weimarer Reichsverfassung 276–283, 297–300, 328–331
- Weimarer Republik 259, 277–285
- Weiterverweisung 23 f., 223
- Wesentlichkeitstheorie **53 f.**, 64–66, 70, 73, 75, 84 f., 146
- Zuständigkeitsordnung 37, 39 f.