

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	19
I.    Problemaufriss .....	19
II.   Gang der Untersuchung .....	22
<b>A. Grundlagen der Rückverweisungstechnik</b> .....	24
I.    Verweisung und Blankettstrafgesetz .....	24
II.   Einführung in die Rückverweisungstechnik .....	26
III.  Nationalrechtsakzessorische Rückverweisungstechnik .....	27
1.  Regelungstechnik .....	27
2.  Ursprünge und heutiger Einsatz .....	29
3.  Anwendung bei Bezugnahme auf Gesetze und Satzungen .....	30
4.  Nähere Analyse der verwendeten Verweisungen .....	31
a)  Konstitutive und deklaratorische Verweisung .....	31
b)  Ausdrückliche und konkludente Verweisung .....	33
c)  Binnenverweisung und Außenverweisung .....	34
d)  Statische und dynamische Verweisung .....	35
aa)  Bedeutung .....	35
bb)  Verwendung im Rahmen der Rückverweisungstechnik .....	36
cc)  Echte und unechte Blankettstrafgesetze .....	37
e)  Anzahl an Verweisungen und Verweisungsobjekten .....	38
f)  Zusammenfassung .....	40
5.  Wirkung der Verweisung auf die Rechtsverordnung .....	41
a)  Formale Wirkung .....	41
b)  Materielle Wirkung .....	42
aa)  Trennung von Verhaltens- und Sanktionsnorm .....	42
bb)  Bedeutung für die Rückverweisungstechnik .....	43
6.  Gründe für die nationalrechtsakzessorische Rückverweisungstechnik .....	45
IV.  Unionsrechtsakzessorische Rückverweisungstechnik .....	48
1.  Regelungstechnik .....	48
2.  Nähere Analyse der verwendeten Verweisungen .....	52
3.  Wirkung der Verweisung auf die EU-Verordnung .....	54
4.  Gründe für die unionsrechtsakzessorische Rückverweisungstechnik .....	56
a)  Einsatz der Blankettgesetzgebung zur Bewehrung von Unionsrecht .....	56
aa)  Keine (generelle) Kompetenz der EU zur Strafrechtsetzung .....	56

bb) Pflichten der Mitgliedstaaten zur Sanktionierung von Unionsrecht .....	58
(1) Art. 4 Abs. 3 EUV .....	58
(2) Art. 83 AEUV .....	60
cc) Umsetzung mittels Blankettgesetzgebung .....	61
(1) Einfachste und effektivste Möglichkeit der Umsetzung .....	61
(2) Alternativlose Gesetzestechnik? .....	63
dd) Zusammenfassung .....	66
b) Gründe für den Einsatz der Rückverweisungsklausel .....	66
5. Ergänzung um Entsprechungsklausel .....	69
a) Formellgesetzliches Ge- oder Verbot als Bezugsobjekt .....	69
b) Ermächtigungsgrundlage als Bezugsobjekt .....	70
V. Ergänzung um Negationsklausel .....	73
1. Tatbestandliche Abgrenzungsklausel .....	73
2. Subsidiaritätsklausel .....	74
VI. Zusammenfassung zu Kapitel A. ....	75
<b>B. Ermittlung eines verfassungsrechtlichen Maßstabs .....</b>	<b>77</b>
I. Gesetzlichkeitsprinzip des Art. 103 Abs. 2 GG .....	78
1. Einführung .....	78
2. Bestimmtheitsgebot (freiheitsgewährleistende Komponente) .....	79
a) Allgemeine verfassungs- und strafrechtliche Wurzeln .....	80
b) Allgemeine Anforderungen .....	81
c) Anforderungen an Blankettstrafgesetze .....	83
aa) Geltung des Bestimmtheitsgebots für das Ausfüllungsobjekt .....	83
bb) Bestimmtheit der Verweisung und Gesamtregelung .....	86
cc) Besondere Anforderungen im Expertenstrafrecht? .....	87
3. Vorbehalt des formellen Gesetzes (kompetenzwahrende Komponente) .....	88
a) Herleitung des Gesetzesvorbehalts .....	89
aa) Den Gesetzesvorbehalt ablehnende Meinung .....	89
bb) Herleitung über allgemeine verfassungsrechtliche Wurzeln .....	90
b) Gesetzesbegriff des Art. 103 Abs. 2 GG .....	93
c) Zulässigkeit von Spezifizierungen durch nichtformelle Gesetze .....	96
d) Maß zulässiger Spezifizierungen .....	97
aa) Allgemein .....	97
bb) Kriterien .....	98
4. Verhältnis von freiheitsgewährleistender und kompetenzwahrender Komponente .....	102
a) Eigenständige Bedeutung beider Komponenten .....	102
b) Abweichende Handhabung in Literatur und Rechtsprechung .....	103
5. Niedrigere Anforderungen im Ordnungswidrigkeitenrecht .....	107

a)	Allgemeiner Gedanke einer abgestuften formellgesetzlichen Bestimmtheit . . . . .	108
b)	Niedrigere formellgesetzliche Regelungsdichte im Ordnungswidrigkeitenrecht . . . . .	109
c)	Weitere Abstufungen innerhalb des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts . . . . .	112
II.	Vorbehalt des formellen Gesetzes nach Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG . . . . .	113
1.	Nur kompetenzwahrende Komponente enthalten . . . . .	113
2.	Anwendbarkeit auf materielle Strafgesetze . . . . .	115
3.	Anforderungen an Blankettstrafgesetze . . . . .	117
III.	Ermächtigungsgrundlage und Bestimmtheitsgebot (Art. 80 Abs. 1 S. 1, 2 GG) . . . . .	119
1.	Primäres Ziel der Kompetenzwahrung . . . . .	120
2.	Bedeutung für Blankettstrafgesetze und Verhältnis zu Art. 103 Abs. 2 GG . . . . .	121
IV.	Verkündungsgebot und Art. 82 Abs. 1 GG . . . . .	125
V.	Allgemeines Bestimmtheitsgebot und allgemeiner Vorbehalt des Gesetzes . . . . .	128
VI.	Gebot der Normenklarheit . . . . .	128
VII.	Unionsrechtlicher Grundsatz der Gesetzmäßigkeit (Art. 49 Abs. 1 S. 1 GRCh) . . . . .	131
1.	Einführung . . . . .	131
2.	Anwendbarkeit der Grundrechtecharta . . . . .	132
3.	Verhältnis zu nationalen Grundrechten . . . . .	134
a)	Position des EuGH . . . . .	135
b)	Position des BVerfG . . . . .	137
4.	Bestehender Gestaltungsspielraum im Strafrecht . . . . .	139
a)	Materiell-rechtliche Vorgaben des Unionsrechts . . . . .	139
b)	Keine Vorgaben hinsichtlich der Gesetzestechnik . . . . .	142
5.	Keine Beeinträchtigung des durch die GRCh gewährleisteten Schutzes . . . . .	143
a)	Bestimmtheitsgebot . . . . .	143
b)	Erfordernis einer Rechtsgrundlage . . . . .	146
c)	Zwischenergebnis . . . . .	149
6.	Keine Beeinträchtigung der Wirksamkeit des Unionsrechts . . . . .	149
7.	Berührung der Verfassungsidentität? . . . . .	152
VIII.	Zusammenfassung zu Kapitel B. . . . .	155
<b>C.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Beurteilung der nationalrechtsakzessorischen Rückverweisungstechnik . . . . .</b>	<b>157</b>
I.	Die Verweisung auf Rechtsverordnungen . . . . .	157
1.	Ausgestaltung als dynamische Außenverweisung . . . . .	157
a)	Vorbehalt des formellen Gesetzes (kompetenzwahrende Komponente des Art. 103 Abs. 2 GG) . . . . .	158

aa) Generelle Zulässigkeit .....	158
bb) Anwendung auf die Rückverweisungstechnik .....	160
b) Bestimmtheitsgebot (freiheitsgewährleistende Komponente des Art. 103 Abs. 2 GG) .....	163
2. Ausgestaltung als pauschale Verweisung .....	168
3. Ergebnis .....	172
II. Die Rückverweisklausel .....	172
1. Beurteilung in Literatur und Rechtsprechung .....	173
a) Literatur .....	173
b) Rechtsprechung .....	175
aa) BVerfG .....	175
(1) 2 BvR 157/90 .....	176
(2) 2 BvR 374/90 .....	177
(3) 2 BvR 858/92 .....	177
(4) 2 BvR 1941/00 .....	179
(5) Fazit .....	179
bb) BGH .....	180
2. Das besondere Problem der Rückverweisklausel .....	181
a) Zum Einwand des deklaratorischen Rückverweises .....	182
b) Zum Einwand des strukturellen Problems .....	185
c) Zwischenergebnis und weiterer Verlauf der Untersuchung ....	188
3. Gesetzliche Ermächtigung zur Rückverweisung (Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG) .....	189
a) Problemaufriss .....	189
b) Erforderlichkeit der Ermächtigung .....	191
c) Nichtstrafrechtliche Ermächtigung als Anknüpfungspunkt? ....	191
d) Rückverweisklausel als mittelbare Ermächtigung .....	191
4. Vorbehalt des formellen Gesetzes (kompetenzwahrende Komponente des Art. 103 Abs. 2 GG) .....	194
a) Naheliegende Schlussfolgerung der Verfassungswidrigkeit ....	194
b) Rückverweisung als objektive Strafbarkeitsbedingung? .....	195
c) Verpflichtung zum Rückverweis .....	195
aa) Rechtliche Einordnung: Entschließungsfreiheit des Verordnungsgebers .....	196
bb) Stellungnahmen in Rechtsprechung und Literatur zur Rückverweisklausel .....	198
cc) Allgemeine Einschränkungsmöglichkeiten der Entschließungsfreiheit .....	199
(1) Begründungsansätze im Öffentlichen Recht .....	200
(2) Abgleich mit Stellungnahmen im Kontext der Rückverweisungstechnik .....	203
dd) Auslegung der Rückverweisklausel .....	204
(1) Wortlaut .....	204

(2) Gesetzgeberischer Wille . . . . .	206
(3) Telos und verfassungskonforme Auslegung . . . . .	206
ee) Umfang der Verpflichtung . . . . .	209
ff) Einwände gegen die verfassungskonforme Auslegung . . . . .	211
(1) Fehlende Übereinstimmung mit der Rechtswirklichkeit	211
(2) Widerspruch zum fragmentarischen Charakter des	
Strafrechts . . . . .	213
(a) Präzisierung des Einwands . . . . .	213
(b) Keine Kollision mit verfassungskonformer Aus-	
legung . . . . .	215
d) Keine Verpflichtung zum Rückverweis im Ordnungswidrigkei-	
tenrecht . . . . .	217
aa) Kein Konflikt mit kompetenzwahrender Komponente des	
Art. 103 Abs. 2 GG . . . . .	217
bb) Entschließungsfreiheit zum Rückverweis . . . . .	218
cc) Unechte Mischtatbestände . . . . .	220
e) Exkurs: Gestaltungsfreiheit des Ordnungsgebers hinsichtlich	
der Verhaltensnorm . . . . .	222
f) Ergebnis . . . . .	223
5. Abgleich mit Rechtsprechung des BVerfG . . . . .	224
6. Folgen der verfassungskonformen Auslegung . . . . .	224
a) Rückverweisung bleibt konstitutiv . . . . .	225
b) Durchsetzung der Pflicht des Ordnungsgebers zum Rückver-	
weis . . . . .	225
c) Beachtung des strafrechtlichen Bestimmtheitsgebots durch den	
Ordnungsgeber . . . . .	228
d) Stärkere Verantwortung des parlamentarischen Gesetzgebers . .	229
e) Verbleibender Sinn der Rückverweisungsklausel im Strafrecht .	229
aa) Zweck der Rückverweisungsklausel bei verfassungskonfor-	
mer Auslegung . . . . .	230
bb) Verzicht auf Rückverweisungsklausel? . . . . .	231
III. Weiterverweisungen in der Rechtsverordnung . . . . .	233
1. Problemaufriss: Konflikt mit Bestimmtheitsgebot (freiheitsgewähr-	
leistender Komponente des Art. 103 Abs. 2 GG) . . . . .	233
2. Bestimmtheit der einzelnen Verweisungen . . . . .	234
3. Bestimmtheit der Gesamtregelung . . . . .	235
4. Kombination mit mehrfachen Verweisungen . . . . .	237
5. Abschließende Bemerkung . . . . .	239
IV. Zusammenfassung zu Kapitel C. . . . .	240
<b>D. Verfassungsrechtliche Beurteilung der unionsrechtsakzessorischen</b>	
<b>Rückverweisungstechnik . . . . .</b>	<b>242</b>
I. Die Rückverweisungsklausel . . . . .	242
1. Beurteilung in Literatur und Rechtsprechung . . . . .	243

a) Literatur .....	243
b) BVerfG .....	245
aa) 2 BvL 1/15 (RiFlEtikettG) .....	246
(1) Darstellung der Entscheidung .....	246
(2) Analyse .....	247
bb) 2 BvL 5/17 (LFGB) .....	250
(1) Darstellung der Entscheidung .....	251
(2) Analyse .....	252
cc) Rückschlüsse auf Rückverweisklausel in national- rechtsakzessorischen Blankettstrafgesetzen .....	254
2. Das besondere Problem der Rückverweisklausel .....	255
3. Gesetzliche Ermächtigung zur Rückverweisung (Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG) .....	257
4. Vorbehalt des formellen Gesetzes (kompetenzwahrende Kompo- nente des Art. 103 Abs. 2 GG) .....	257
a) Verpflichtung zum Rückverweis .....	258
aa) Rechtliche Einordnung: Entschließungsfreiheit des Verord- nungsgebers .....	258
bb) Verpflichtung aus nationalem Recht .....	259
cc) Verpflichtung aus Unionsrecht .....	261
dd) Umfang der Verpflichtung .....	264
ee) Relevanz der Verpflichtung aus Unionsrecht auch für nation- alrechtsakzessorische Rückverweisungstechnik .....	265
ff) Ergebnis .....	266
b) Abweichende Beurteilung im Ordnungswidrigkeitenrecht? ....	266
5. Abgleich mit Rechtsprechung des BVerfG .....	266
6. Folgen der verfassungs- und unionsrechtskonformen Auslegung ..	268
II. Die Verweisung auf Unionsrecht .....	269
1. Ausgestaltung als dynamische Außenverweisung .....	270
a) Vorbehalt des formellen Gesetzes (kompetenzwahrende Kompo- nente des Art. 103 Abs. 2 GG) .....	271
aa) Relevanz dieser Prüfung .....	271
bb) Generelle Zulässigkeit .....	273
cc) Anwendung auf die Rückverweisungstechnik .....	276
dd) Zwischenergebnis .....	279
b) Bestimmtheitsgebot (freiheitsgewährleistende Komponente des Art. 103 Abs. 2 GG) .....	280
aa) Relevanz dieser Prüfung .....	280
bb) Verweisung in andere autonome Rechtsordnung .....	281
cc) Berücksichtigung aller Amtssprachen bei Auslegung der unionalen Verhaltensnorm .....	281
(1) Konflikt zwischen unionaler Sprachenvielfalt und Bestimmtheitsgebot .....	282

(2) Lösungsansätze im strafrechtlichen Kontext . . . . .	284
dd) Zwischenergebnis . . . . .	288
2. Ausgestaltung als pauschale Verweisung . . . . .	288
3. Ergebnis . . . . .	289
III. Die Entsprechungsklausel . . . . .	289
1. Vorbehalt des formellen Gesetzes (kompetenzwahrende Komponente des Art. 103 Abs. 2 GG) . . . . .	290
a) Einfluss des nationalen Ordnungsgebers . . . . .	290
aa) Formellgesetzliches Ge- oder Verbot als Bezugsobjekt . . . . .	291
bb) Ermächtigungsgrundlage als Bezugsobjekt . . . . .	294
b) Einfluss des Unionsgesetzgebers . . . . .	296
c) Zwischenergebnis . . . . .	299
2. Bestimmtheitsgebot (freiheitsgewährleistende Komponente des Art. 103 Abs. 2 GG) . . . . .	299
3. Gefahr eines Verstoßes gegen Unionsrecht . . . . .	301
4. Ergebnis . . . . .	304
IV. Weiterverweisungen in der nationalen und unionalen Verordnung . . . . .	305
1. Bestimmtheit der einzelnen Verweisungen . . . . .	306
2. Bestimmtheit der Gesamtregelung . . . . .	306
V. Umgestaltung verfassungswidriger Blankettgesetze . . . . .	308
1. Ursache der zu weiten dynamischen Verweisung . . . . .	308
2. Aufnahme einer Entsprechungsklausel . . . . .	309
3. Statische Direktverweisung im formellen Gesetz . . . . .	310
4. Lösungsmöglichkeiten bezüglich sich häufig ändernder Rechtsgebiete . . . . .	311
a) Statische Direktverweisung in Kombination mit Ermächtigung des nationalen Ordnungsgebers zur Anpassung der Verweisung . . . . .	312
aa) Regelungstechnik . . . . .	312
bb) Zulässigkeit „gesetzesändernder“ Rechtsverordnungen . . . . .	313
cc) Vorbehalt des formellen Gesetzes (kompetenzwahrende Komponente des Art. 103 Abs. 2 GG) . . . . .	315
dd) Bestimmtheitsgebot (freiheitsgewährleistende Komponente des Art. 103 Abs. 2 GG) . . . . .	317
ee) Zwischenergebnis . . . . .	318
b) Statische Direktverweisung in Kombination mit neuer Variante der Entsprechungsklausel . . . . .	318
c) Dynamische Direktverweisung . . . . .	319
d) Bewertung . . . . .	321
VI. Umgestaltung verfassungskonformer Blankettgesetze . . . . .	322
VII. Zusammenfassung zu Kapitel D. . . . .	324
<b>E. Verfassungsrechtliche Beurteilung der Negationsklausel . . . . .</b>	<b>327</b>
I. Tatbestandliche Abgrenzungsklausel . . . . .	327

1. Vorbehalt des formellen Gesetzes (kompetenzwahrende Komponente des Art. 103 Abs. 2 GG) . . . . .	327
a) Abschließende Entscheidung über Sanktionsnorm . . . . .	327
b) Festlegung der erfassten Verhaltensnormen . . . . .	328
2. Bestimmtheitsgebot (freiheitsgewährleistende Komponente des Art. 103 Abs. 2 GG) . . . . .	330
II. Subsidiaritätsklausel . . . . .	331
1. Vorbehalt des formellen Gesetzes (kompetenzwahrende Komponente des Art. 103 Abs. 2 GG) . . . . .	331
a) Festlegung der erfassten Verhaltensnormen . . . . .	331
b) Abschließende Entscheidung über Sanktionsnorm . . . . .	332
aa) Besondere Notwendigkeit der Verpflichtung zum Rückverweis . . . . .	332
bb) Abgleich mit Praxis der Verordnungsgebung . . . . .	335
2. Bestimmtheitsgebot (freiheitsgewährleistende Komponente des Art. 103 Abs. 2 GG) . . . . .	336
III. Zusammenfassung zu Kapitel E. . . . .	336
<b>F. Bewertung der gefundenen Erkenntnisse</b> . . . . .	337
I. Verfassungswidrigkeit und -konformität der Rückverweisungstechnik . . . . .	337
II. Handlungsbedarf infolge von Zweckmäßigkeitserwägungen . . . . .	340
III. Zusammenfassung zu Kapitel F. . . . .	342
<b>Zusammenfassung</b> . . . . .	343
<b>Anhang: Gesetzesbeispiele der Rückverweisungstechnik</b> . . . . .	351
<b>Verzeichnis zitierter Rechtsakte</b> . . . . .	355
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	363
<b>Stichwortverzeichnis</b> . . . . .	385