

Kapitel 2: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Blankettstrafgesetze

Blankettstrafgesetze sind häufig im Nebenstrafrecht zu finden. Ein an anderer Stelle ausgesprochenes Ge- oder Verbot soll im Falle seiner Nichtbeachtung strafsanktioniert werden. Die Blankettnorm umschreibt die Strafdrohung und verweist für ihren Tatbestand (jedenfalls teilweise) auf das Ge- oder Verbot (Ausfüllungsnorm). Nun ergibt sich das (regelmäßig nicht strafrechtliche) Ge-/Verbot oftmals nicht alleine aus einer Norm. Anders als im Kernstrafrecht ist es im Nebenstrafrecht nicht üblich, dass sich das Strafgesetz aus einer einzigen Norm ergibt, meist nicht einmal aus zweien (Blankett- und eine Ausfüllungsnorm). Die Ausfüllungsnorm verweist dann auf weitere Normen und es ergibt sich das komplette Ge-/Verbot erst aus dem Zusammenlesen mehrerer Normen, u.U. verschiedener Normenwerke und Normgeber. Diese Verweisungen (Verweisungsnormen und Verweisungsobjekte) müssen also in das Blankettstrafgesetz integriert werden (aus ihnen ergibt sich ja erst der komplette Tatbestand der Blankettnorm), obgleich sie regelmäßig nicht strafrechtlicher Natur sind und so a priori (für sich alleine betrachtet) nicht den strafrechtlichen Anforderungen der Verfassung unterliegen. Geht es indes um das Blankettstrafgesetz, ist also der Ausgangspunkt die Blankettnorm und ist die Suche die nach dessen Tatbestand, also der/den Ausfüllungsnorm(en), so hat/haben sich diese einzelnen soeben beschriebenen Verweisungen (Verweisungsnormen und Verweisungsobjekte) in das Blankettstrafgesetz einzufügen, oft entstehen Verweisungshäufungen, sonstige verweisungstechnische Ausgestaltungsmöglichkeiten sind kombiniert und ein anderer verfassungsrechtlicher Maßstab ist auf den Plan gerufen: Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG.

Gerade aufgrund der erwähnten Aufteilung von Strafdrohung und Tatbestand in mindestens zwei Normen und deren Verbindung durch die Gesetzestechnik der Verweisung erlangt die Frage der Bestimmtheit und Klarheit von Blankettstrafgesetzen überragende Relevanz. Das rechtfertigt es, im Folgenden zunächst das allgemeine (auch für „normale“, also nichtstrafrechtliche Verweisungen geltende) Bestimmtheitsgebot und zudem das Gebot der Normenklarheit sowie daraufhin das besondere (strafrechtliche) Bestimmtheitsgebot zu entwickeln, je ihre Unterschiede, Gemeinsamkeiten und ihr Verhältnis zueinander aufzuzeigen. Die sich dadurch herausbildenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an Blankettstrafgesetze, die diesbezüglichen Bezugsobjekte und der Beurteilungsmaßstab sind daraufhin näher zu untersuchen. Es wird sich er-

weisen, dass der Regelungsmaterie bei Überprüfung dieser Anforderungen entscheidende Bedeutung zukommt (was bislang völlig vernachlässigt wurde). Im Anschluss wird noch auf allgemeine verfassungsrechtliche Anforderungen einzugehen sein.

A) Allgemeines Bestimmtheitsgebot und Gebot der Normenklarheit

I) Allgemeines Bestimmtheitsgebot

1) Inhalt

An jede Art der Gesetzgebung richtet sich die Forderung nach Bestimmtheit der Norm. Anwendungsbereich und Tragweite der Norm müssen sich erkennen oder durch Auslegung ermitteln lassen.⁴²⁸ Das Bestimmtheitsgebot verpflichtet den Gesetzgeber zur Formulierung präziser Normen;⁴²⁹ sie sind exakt abzufassen,⁴³⁰ „redaktionelle Ungenauigkeiten“⁴³¹ und innere Widersprüche⁴³² sind auszuschließen. Es geht um Anforderungen an die Regelungsdichte von Normen: Davon abhängig, wie detailgenau der Gesetzgeber einen Lebenssachverhalt normiert, sind Vorausssehbarkeit und Berechenbarkeit des Gesetzes aus Perspektive der Normadressaten sowie administrativer Handlungsspielraum.⁴³³ Danach bezieht sich das Bestimmtheitsgebot auf den Inhalt der einzelnen Norm,⁴³⁴ auf die Art und Weise, wie diese ausgestaltet wird, und, weil der Norminhalt sprachlich fixiert wird, auf die Normsprache.

⁴²⁸ R. Jahn, JZ 1988, 545 (548).

⁴²⁹ Fetzner, in: FS Schenke (2011), S. 129 (133); Kahl, Die Verwaltung 2000, 29 (49, Fn. 111); Gassner, ZG 1996, 37 (38); ders., Kriterienlose Genehmigungsvorbehalte ... (1994), S. 81. BFH, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (S. 1585), versteht das Bestimmtheitsgebot als eine Forderung „nach begrifflicher Präzision bei der Abfassung von Normen“.

⁴³⁰ Das (allgemeine) Bestimmtheitsgebot ist insofern ein Gebot der Exaktheit; ein Gesetz ist bestimmt, wenn es exakt abgefasst ist.

⁴³¹ BVerfG, Beschl. v. 03.03.2004 – 1 BvF 3/92 = BVerfGE 110, 33 (73); vgl. BFH, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (1586).

⁴³² BVerfG, Beschl. v. 03.03.2004 – 1 BvF 3/92 = BVerfGE 110, 33 (72); vgl. BFH, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (1586).

⁴³³ Gassner, Kriterienlose Genehmigungsvorbehalte ... (1994), S. 82 f.; ders., ZG 1996, 37 (38).

⁴³⁴ Geitmann, Bundesverfassungsgericht und „offene“ Normen (1971), S. 24, 48; Gassner, ZG 1996, 37 (38); ders., Kriterienlose Genehmigungsvorbehalte ... (1994), S. 83. Diese Autoren sprechen davon, das Bestimmtheitsgebot betreffe das „Was und Wieviel“ an Normierung. Im Hinblick auf das „Wieviel“ ist das ohne weiteres einsichtig, ist doch eine umso längere und ausführliche Norm desto bestimmter. Doch „was“ normiert wird, ist grundsätzlich unabhängig vom Bestimmtheitsgebot, richtet sich nach der Regelungsmaterie und hat mit dem Inhalt der Norm nur sekundär zu tun.

2) Herleitung/Verankerung

Woraus diese Forderung abzuleiten ist, ob auf das Demokratieprinzip,⁴³⁵ den Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes,⁴³⁶ die Gewaltenteilung⁴³⁷ oder (zutreffend) auf das *Rechtsstaatsprinzip*⁴³⁸ bzw. (exakter) dessen Unterprinzip der *Rechtssicherheit*⁴³⁹ abzustellen ist, wird uneinheitlich beantwortet. Zum Teil werden auch mehrere Aspekte gleichzeitig⁴⁴⁰ bemüht für eine Herleitung. Jedenfalls kann trotz dieser Uneinigkeit und der fehlenden ausdrücklichen Erwähnung im Grundgesetz das verfassungsrechtliche Gebot der Bestimmtheit von Normen auch außerhalb des explizit normierten besonderen Bestimmtheitsgebotes als anerkannt angesehen werden.⁴⁴¹ Da eine bestimmte Norm (wie ausgeführt) Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Tuns gewährleisten soll, spricht dies für eine Herleitung des Bestimmtheitsprinzips aus dem Subprinzip des Rechtsstaatsprinzips, der Rechtssicherheit.

II) Gebot der Normenklarheit

Dem allgemeinen Bestimmtheitsgebot zur Seite steht das Gebot der Normenklarheit, das synonym auch Normenklarheit,⁴⁴² Rechtsklarheit,⁴⁴³ Klarheit der Gesetze,⁴⁴⁴ Klarheitsprinzip⁴⁴⁵ oder Verständlichkeitsgrundsatz⁴⁴⁶ genannt wird.

⁴³⁵ *Geitmann*, Bundesverfassungsgericht und „offene“ Normen (1971), S. 164.

⁴³⁶ *Osterloh*, Gesetzesbindung... (1992), S. 113 ff.

⁴³⁷ Vgl. etwa *BVerfG*, Beschl. v. 12.11.1958 – 2 BvL 4, 26, 40/56, 1, 7/57 = NJW 1959, 475 (477).

⁴³⁸ *BVerfG*, Beschl. v. 18.05.1988 – 2 BvR 579/84 = NJW 1988, 2593 (2594); Beschl. v. 03.03.2004 – 1 BvF 3/92 = BVerfGE 110, 33 (53); *BfH*, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (1582); *BVerwG*, Beschl. v. 28.03.2006 – 6 C 13/05 = NVwZ-RR 2006, 580 (581); *OVG Hamburg*, Urt. v. 08.07.1980 – Bf. III 92/78 = NJW 1980, 2830 (2831); *Schmidt-Aßmann*, DÖV 1981, 237 (239); *R. Jahn*, JZ 1988, 545 (548); *Kibele*, VBIBW 2012, 1 (4); *Denninger/Petri*, in: Bäumler, Polizei und Datenschutz (1999), S. 13 (13); *Klindt*, DVBl 1998, 373 (376); *Faller*, in: FS Merz (1992), S. 61 (61, 62); *Marburger*, Die Regeln der Technik im Recht (1979), S. 390; *ders./Klein*, JbUTR 2001, 161 (166); *Sandrock*, in: FS K. Ipsen (2000), S. 781 (795); *Sachs*, in: *ders.*, GG, 6. Aufl. (2011), Art. 20 Rn. 126: Bestimmtheit sei „vor allem“ rechtsstaatlich gefordert.

⁴³⁹ *Kühne*, ZLR 2001, 379 (382); *Antoni*, in: Hömig, GG, 9. Aufl. (2010), Art. 20 Rn. 12; *Kahl*, Die Verwaltung 2000, 29 (49); *Kunig*, JURA 1990, 495 (495); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 48. Lfg. (11/2006), Art. 20 Abschn. VII Rn. 50; *Fetzer*, in: FS Schenke (2011), S. 129 (130, 131 f.); *BVerfG*, Urt. v. 30.05.1956 – 1 BvF 3/53 = BVerfGE 5, 25 (31, 33 f.); Beschl. v. 15.07.1969 – 2 BvF 1/64 = BVerfGE 26, 338 (367); *Hiller*, Die Verweisung in den Satzungen der Kassenärztlichen Vereinigungen ... (1988), S. 92. Im Ausgangspunkt auch *Degenhart*, Staatsrecht I, 27. Aufl. (2011), Rn. 355, der es aber zudem noch in anderen Elementen des Rechtsstaatsprinzips verankert sieht: Gewaltenteilung, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes.

⁴⁴⁰ *Krey*, EWR 1981, 109 (134 f.); Rechtsstaats- und Demokratieprinzip; *Gusy*, DVBl 1979, 575 (576): Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes i.V.m. verfassungsrechtlicher Rechtsschutzgarantie; vgl. i.ü. die Nachw. bei *Barth*, Richterliche Rechtsfortbildung im Steuerrecht (1996), S. 532.

⁴⁴¹ So etwa *Gusy*, DVBl 1979, 575 (575); *Gassner*, Kriterienlose Genehmigungsvorbehalte ... (1994), S. 81; *Papier/Möller*, AöR 122 (1997), 177 (178); *Jehke*, Bestimmtheit und Klarheit im Steuerrecht (2005), S. 28.

⁴⁴² *BVerfG*, Beschl. v. 03.03.2004 – 1 BvF 3/92 = BVerfGE 110, 33 (53); Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 = BVerfGE 65, 1 (44); *Karst*, NVwZ 1999, 244 (245). Zur Verwendung des Begriffs Normklarheit *Denninger*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung ... (1990), Rn. 150 m.w.N.

⁴⁴³ Diesen Begriff hält *Fetzer*, in: FS Schenke (2011), S. 129 (133), im Vergleich zu dem der „Normenklarheit“ für genauer, „weil sich die Verständlichkeit eben nicht nur auf die einzelne Norm, sondern auf das – ggf. durch

1) Inhalt

Klarheit ist Verständlichkeit.⁴⁴⁷ Der Normadressat muss ohne spezielle Kenntnisse den Inhalt der Norm mit hinreichender Sicherheit feststellen können.⁴⁴⁸ Nur wenn die Norm klar und verständlich ist, können die rechtlichen Entscheidungen von dem von der Norm Betroffenen vorhergesehen werden.⁴⁴⁹ Seine Verständnissarbeit ist umso größer, desto mehr Begriffe den Lebenssachverhalt beschreiben, desto vielschichtiger diese Begriffe sind und desto mehr logische Verknüpfungen zwischen ihnen existieren.⁴⁵⁰ Der Adressat muss die Rechtslage erkennen und sein Verhalten danach ausrichten können.⁴⁵¹ Die bloße Länge der Norm vermindert Klarheit und Erkennbarkeit ihrer Aussage.⁴⁵²

Aspekte von Verständlichkeit sind Widerspruchsfreiheit,⁴⁵³ Übersichtlichkeit⁴⁵⁴ und Praktikabilität.⁴⁵⁵ Eine Norm darf nicht an redaktionellen Ungenauigkeiten leiden.⁴⁵⁶ Normen, die diesen Anforderungen nicht gerecht werden, haben den Hang zur Unverständlichkeit.

Daher ist Klarheit der Norm beschrieben worden als „Durchsichtigkeit im Zusammenspiel der einzelnen Begriffe, Sätze und Paragraphen und Übersichtlichkeit im Aufbau“,⁴⁵⁷ als Transparenz der Normstruktur selbst.⁴⁵⁸ Beeinträchtigt ihre komplexe Ge-

ein Bündel an Normen – gesetzte Recht“ beziehe.

⁴⁴⁴ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Bd. 2 (1998), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 129, synonym zu „Gebot der Klarheit des Rechts“.

⁴⁴⁵ *Braun*, VerwArch 76 (1985), 24 (45).

⁴⁴⁶ *Grefrath*, JA 2008, 710 (714).

⁴⁴⁷ *Schätzler*, NJW 1957, 121 (122); vgl. *Kahl*, Die Verwaltung 2000, 29 (49, Fn. 111); *Fetzer*, in: FS Schenke (2011), S. 129 (133); in diese Richtung *Kreppel*, in: Schwarze/Graf Vitzthum, Grundrechtsschutz ... (1983), S. 119 (130 f.); ferner zur Forderung nach verständlichen Normen *BFH*, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (1585, 1596); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Bd. 2 (1998), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 129.

⁴⁴⁸ Dazu *BVerfG*, Urt. v. 30.05.1956 – 1 BvF 3/53 = BVerfGE 5, 25 (33); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Bd. 2 (1998), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 129.

⁴⁴⁹ Vgl. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 48. Lfg. (11/2006), Art. 20 Abschn. VII Rn. 53.

⁴⁵⁰ So *Kreppel*, in: Schwarze/Graf Vitzthum, Grundrechtsschutz ... (1983), S. 119 (131).

⁴⁵¹ *Denninger*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung ... (1990), Rn. 161.

⁴⁵² *Kühne*, ZLR 2001, 379 (383); zur umfangreichen Textlänge als dem Klarheitsgebot widersprechend *BFH*, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (1586).

⁴⁵³ *BFH*, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (1585, 1586); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Bd. 2 (1998), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 129; *Jehke*, Bestimmtheit und Klarheit im Steuerrecht (2005), S. 30; *Fetzer*, in: FS Schenke (2011), S. 129 (133).

⁴⁵⁴ *BFH*, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (1585); *Jehke*, Bestimmtheit und Klarheit im Steuerrecht (2005), S. 30; *Fetzer*, in: FS Schenke (2011), S. 129 (133).

⁴⁵⁵ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Bd. 2 (1998), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 129.

⁴⁵⁶ *BFH*, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (1586).

⁴⁵⁷ *Geitmann*, Bundesverfassungsgericht und „offene“ Normen (1971), S. 28; ähnlich *Braun*, VerwArch 76 (1985), 24 (46); *Gassner*, Kriterienlose Genehmigungsvorbehalte ... (1994), S. 119; *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 135.

⁴⁵⁸ *Gassner*, Kriterienlose Genehmigungsvorbehalte ... (1994), S. 119.

staltung die Anwendung der Norm, ist die Normenklarheit in Frage gestellt;⁴⁵⁹ führt sie zur Fehleranfälligkeit der Rechtsanwendung, gilt identisches.⁴⁶⁰

Primär geht es um eine Frage der Normsprache, des Wie gesetzlicher Normierung.⁴⁶¹ Das Gebot der Normenklarheit setzt also bei der Gesetzestheorie an, betrifft die Art und Weise der Ausformulierung (und damit den Norminhalt und die Normsprache) sowie den systematischen Aufbau der Norm – sozusagen das „Handwerk der Gesetzestheorie“.

2) Herleitung/Verankerung

Das Gebot der Normenklarheit findet keine explizite Erwähnung im Grundgesetz. Nichts desto trotz wird ihm für die „Realisierung des normativen Geltungsgebotes“ eine „überragende Bedeutung“ zugesprochen; seine „verfassungsrechtliche Relevanz“ sei „schlechterdings“ nicht zu bestreiten.⁴⁶² Das ist i.E. zutreffend, ergibt sich doch dieses Gebot richtiger Ansicht nach aus dem *Rechtsstaatsprinzip*⁴⁶³ bzw. genauer aus dessen Unterprinzip der *Rechtssicherheit*.⁴⁶⁴ Eine im genannten Sinne klare Norm ermöglicht die Feststellung ihres Inhalts, der (tatsächlichen) Rechtslage. Auch das Gebot

⁴⁵⁹ Denninger/Petri, in: Bäumler, Polizei und Datenschutz (1999), S. 13 (16); zu einem unübersichtlichen Gesetzesaufbau, einem unklaren Satzbau, einer Häufung und Stufung von Regel-Ausnahme-Techniken als dem Klarheitsgebot widersprechend *BFH*, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (1586).

⁴⁶⁰ Die allgemeine Forderung, eine Norm sei so abzufassen, dass sie „verständlich, d.h. insbesondere [...] nicht fehleranfällig“ ist, stellt *BFH*, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (1586), auf. Das ist etwas unglücklich formuliert. Damit wird (und dann verdient dies Zustimmung) im Sinne von *BVerfG*, Beschl. v. 03.03.2004 – 1 BvF 3/92 = BVerfGE 110, 33 (64), gemeint sein, dass ein fehleranfälliger „Prüfvorgang“ dem Klarheitsgebot widersprechen kann. Mit diesem Vorgang ist die „praktische Erkennbarkeit“ des Norminhaltes bei komplexen Verweisungen gemeint (also in hier verwendeten Worten das Zusammenlesen des Gesamtnorminhaltes bei Verweisungssystemen, ausf. dazu noch u. Kap. 2 D) I) 1) a), S. 84 ff.).

⁴⁶¹ Braun, VerwArch 76 (1985), 24 (46); Geitmann, Bundesverfassungsgericht und „offene“ Normen (1971), S. 28, 48; Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 135.

⁴⁶² Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 135, Fn. 190; Braun, VerwArch 76 (1985), 24 (45). Auch für *Twofigh*, Der Staat 48 (2009), 29 (44), besteht „kein Zweifel“ daran, dass es ein Gebot der Normenklarheit gibt.

⁴⁶³ Kühl, in: FS Lackner (1987), S. 815 (823); *BVerfG*, Beschl. v. 03.03.2004 – 1 BvF 3/92 = BVerfGE 110, 33 (53); Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 = BVerfGE 65, 1 (44); *Faller*, in: FS Merz (1992), S. 61 (62); *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 12. Aufl. (2011), Art. 20 Rn. 87; *Herb*, Mangelnde Normenklarheit ... (1984), S. 32; *ders.*, Verweisungsfehler im Datenschutz-Strafrecht (1986), S. 32; *BFH*, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (1581, 1585, 1586); *Denninger/Petri*, in: Bäumler, Polizei und Datenschutz (1999), S. 13 (13); *Sandrock*, in: FS K. Ipsen (2000), S. 781 (795); *Marburger*, Die Regeln der Technik im Recht (1979), S. 390; *ders./Klein*, JbUTR 2001, 161 (166); für eine Verankerung im Rechtsstaats- und Demokratieprinzip *Sayed*, Die verfassungsrechtliche Herleitung des Klarheitsgebots ... (2010), S. 106.

⁴⁶⁴ *Merten*, in: Rüthers/Stern, Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat (1984), S. 295 (301, 302); *Kahl*, Die Verwaltung 2000, 29 (49); *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 48. Lfg. (11/2006), Art. 20 Abschn. VII Rn. 50; *Fetzer*, in: FS Schenke (2011), S. 129 (130, 131 f.); *BVerfG*, Urt. v. 30.05.1956 – 1 BvF 3/53 = BVerfGE 5, 25 (31); Beschl. v. 15.07.1969 – 2 BvF 1/64 = BVerfGE 26, 338 (367); *Arndt*, JuS 1979 784 (784, 788); *Hiller*, Die Verweisung in den Satzungen der Kassenärztlichen Vereinigungen ... (1988), S. 92.

der Normenklarheit soll Berechenbarkeit und Vorausssehbarkeit staatlichen Tuns gewährleisten.

III) Gemeinsamkeiten von Bestimmtheitsgebot und Gebot der Normenklarheit

Von diesen beiden Geboten ist jeweils die Art und Weise der Normierung, der Norminhalt und damit die Normsprache betroffen.

Dass der Apell der Norm nicht verhallt, sondern befolgt wird, setzt exakte/präzise (im Sinne von bestimmte) und verständliche (im Sinne von klare) Normen voraus.⁴⁶⁵ Solche Normen vermitteln dem Normunterworfenen, was von ihm verlangt wird (sie machen es „fass-, versteh- und bestimmbar“). An solchen Normen kann er sein Verhalten ausrichten. Beide Gebote gewährleisten so die Vorhersehbarkeit staatlichen Tuns und sie schaffen „Orientierungsgewissheit für den Bürger“.⁴⁶⁶ Das verdeutlicht, dass beide Gebote der Rechtssicherheit zuträglich sind (und daher richtigerweise aus diesem Prinzip abzuleiten sind). Durch dieses gemeinsame Ziel gibt es einen breiten Bereich von Überschneidungen: Eine Fehlerquelle, die diese Vorhersehbarkeit gefährdet, gerät mit beiden Geboten in Konflikt. Normen können unklar und unbestimmt bzw. bestimmt und klar zugleich sein.

Ferner ist die Wirkung unbestimmter oder unklarer Normen identisch: Der Inhalt der Norm (ihr Befehl) ist nicht ermittelbar, der Rechtsunterworfenen kann sein Verhalten nicht an ihm ausrichten, Orientierungsgewissheit existiert nicht, die Rechtssicherheit ist beeinträchtigt. Folge nicht bestehender Bestimmtheit und Klarheit ist also jeweils, dass die Lösung einer Rechtsfrage ungewiss ist, weshalb „Offenheit“ als einheitlicher Terminus für die Nichterfüllung der beiden Gebote vorgeschlagen wird.⁴⁶⁷

Aufgrund des Vorausgeschickten und der identischen Wurzeln sind Bestimmtheitsgebot und Gebot der Normenklarheit nahe Verwandte.⁴⁶⁸

⁴⁶⁵ Vgl. *Gassner*, Kriterienlose Genehmigungsvorbehalte ... (1994), S. 118, und *Jehke*, Bestimmtheit und Klarheit im Steuerrecht (2005), S. 181, die übereinstimmend von insofern identischen Regelungsfunktionen der beiden Gebote sprechen.

⁴⁶⁶ Im Kontext des Bestimmtheitsgebots *Krey*, in: FS Blau (1985), S. 123 (132); *ders.*, Keine Strafe ohne Gesetz (1983), Rn. 133. Die „Orientierungssicherheit“ als Komponente der Rechtssicherheit fordert Vorausssehbarkeit und Berechenbarkeit des Rechts, was durch die Klarheit und Bestimmtheit des Rechts sichergestellt wird, so treffend *Barth*, Richterliche Rechtsfortbildung im Steuerrecht (1996), S. 542 f. m.w.N.

⁴⁶⁷ So *Jehke*, Bestimmtheit und Klarheit im Steuerrecht (2005), S. 182; *Geitmann*, Bundesverfassungsgericht und „offene“ Normen (1971), S. 47.

⁴⁶⁸ Von „enge[r] Verwandtschaft“ spricht auch *Jehke*, Bestimmtheit und Klarheit im Steuerrecht (2005), S. 30.

IV) Folge: Synonyme Begriffsverwendung oder explizite Unterscheidung?

In diesen Gemeinsamkeiten mag die Ursache liegen, dass die Begrifflichkeiten Bestimmtheit und Klarheit (der Norm) teilweise *synonym* verwendet werden.⁴⁶⁹ Oft wird indessen eine *explizite Unterscheidung* zweier Gebote vorgenommen,⁴⁷⁰ die zwar (auch aufgrund ihrer Ableitung bzw. Herkunft) in einer engen Beziehung zu einander stehen (Geschwister sind) und deren Übergänge manchmal fließend sind,⁴⁷¹ doch gleichviel einen unterschiedlichen Inhalt⁴⁷² haben. Das ist trotz der Gemeinsamkeiten, der Verwandtschaft zutreffend, wie sich im Folgenden erweisen wird.

V) Unterschiede von Bestimmtheitsgebot und Gebot der Normenklarheit

Man mag auf den allgemeinen Sprachgebrauch der Begriffe Bestimmtheit und Klarheit abstellen, Bestimmtheit mit Komplexität, Ausführlichkeit sowie Präzision, Klarheit mit Kürze, Prägnanz, Ordnung, Gliederung sowie Einfachheit umschreiben und bereits darin einen maßgebenden Grund für eine Unterscheidung dieser beiden Gebote sehen.⁴⁷³ Dagegen erhellt sich das Bild bei einem Blick auf die *Idealbilder der beiden Gebote*:

⁴⁶⁹ So etwa von Krey, EWR 1981, 109 (137); Karst, NVwZ 1999, 244 (245); Seibel, BauR 2004, 1718 (1722); Parzeller/Prittitz, StoffR 2009, 101 (103 f.); BVerfG, Urt. v. 30.05.1956 – I BvF 3/53 = BVerfGE 5, 25 (31, 33 f.); Beschl. v. 15.07.1969 – 2 BvF 1/64 = BVerfGE 26, 338 (367).

⁴⁷⁰ Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. 2 (1998), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 129; Schätzler, NJW 1957, 121 (122); Kreppel, in: Schwarze/Graf Vitzthum, Grundrechtsschutz ... (1983), S. 119 (130 f.); Denninger, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung ... (1990), Rn. 161; Gassner, Kriterienlose Genehmigungsvorbehalte ... (1994), S. 119; Herb, Mangelnde Normenklarheit ... (1984), S. 31 f.; ders., Verweisungsfehler im Datenschutz-Strafrecht (1986), S. 31 f.; BFH, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (1585); Jehke, Bestimmtheit und Klarheit im Steuerrecht (2005), S. 29 f.; Fetzer, in: FS Schenke (2011), S. 129 (132); Sayeed, Die verfassungsrechtliche Herleitung des Klarheitsgebots ... (2010), S. 5 f.; grundsätzlich auch Braun, VerwArch 76 (1985), 24 (45, 46), der Normenklarheit dann aber als einen Aspekt der Bestimmtheit betrachtet (S. 46); Geitmann, Bundesverfassungsgericht und „offene“ Normen (1971), S. 28, mahnt an, Bestimmtheit nicht mit Klarheit gleichzusetzen; Grefrath, JA 2008, 710 (711 f.), möchte zwischen „Bestimmtheit und Verständlichkeit der Norm“ als Bestandteile des „Grundsatzes der Normenklarheit“ differenzieren. Sandrock, in: FS K. Ipsen (2000), S. 781 (795), unterscheidet zwar zwischen einem „spezifischen Klarheits- und Verständlichkeitsgebot“ einerseits und dem Bestimmtheitsgebot andererseits, spricht jedoch davon, dass letzteres zu ersterem „ausgebaut“ sei, weswegen das „spezifische Klarheits- und Verständlichkeitsgebot [...] Teil des bisherigen umfassenderen Bestimmtheitsgebotes“ bliebe.

⁴⁷¹ Sachs, in: ders., GG, 6. Aufl. (2011), Art. 20 Rn. 126 („Von inhaltlicher Klarheit nicht eindeutig abzugrenzen ist die [...] Bestimmtheit“); Kahl, Die Verwaltung 2000, 29 (49, Fn. 111): Beide Grundsätze „gehören sachlich eng zusammen. Die Grenze zwischen ihnen ist fließend“; ebenso Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 136. Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 48. Lfg. (11/2006), Art. 20 Abschn. VII Rn. 50, macht aufmerksam auf die inhaltliche Überschneidung der beiden Grundsätze, weswegen sie „nicht immer trennschaft zu unterscheiden sind“ (vgl. zudem Rn. 58). Auch Osterloh, Gesetzesbindung ... (1992), S. 110 Fn. 4, meint, „nach eindeutigen begrifflichen Abgrenzungen zu suchen, dürfte [...] juristisch wenig ergiebig sein“.

⁴⁷² Gassner, Kriterienlose Genehmigungsvorbehalte ... (1994), S. 118 f.: nicht dieselbe Bedeutung.

⁴⁷³ So Sayeed, Die verfassungsrechtliche Herleitung des Klarheitsgebots ... (2010), S. 5 f. Dies lässt indes die ebenso häufig anzutreffende synonyme Verwendung dieser beiden Begriffe gerade auch im natürlichen Sprachgebrauch unbeachtet (etwa <http://www.duden.de/rechtschreibung/Bestimmtheit> – zuletzt am 08.02.2014 abgerufen).

1) Bestimmtheitsgebot

Das Bestimmtheitsgebot fordert präzise Normen. Umso exakter ein Lebenssachverhalt geregelt ist, umso mehr die Norm ins Detail geht, desto bestimmter ist sie (und desto höher wird regelmäßig die Rechtssicherheit sein, weil die Spielräume für die Exekutive und richterliche Willkür desto geringer sind und im Idealfall wird der Normadressat die Folgen seines Handelns desto besser vorhersehen können). Das Bestimmtheitsgebot fordert also im Grundsatz eine komplexe gesetzliche Regelung, eine hohe Regeldichte, möchte Vorhersehbarkeit mittels umfänglicher Normierung, präziser und erschöpfender Normen erreichen.

2) Gebot der Normenklarheit

Das Gebot der Normenklarheit hingegen fordert kurze und pointierte Normen, die verständlich sind, weshalb sie widerspruchsfrei, übersichtlich und praktikabel⁴⁷⁴ sein müssen. Diese Anforderungen bedingen sich gegenseitig: Eine kurz gehaltene Norm ist regelmäßig leichter verständlich. Ist sie widerspruchsfrei, übersichtlich und praktikabel etc., wird sie auch verständlich sein. Verständlichkeit ermöglicht (erst) Vorhersehbarkeit: Eine in genannten Sinne klare Norm ist selbsterklärend, gibt dem Normadressaten Orientierung, er kann sein Handeln an ihr ausrichten und sie minimiert die Spielräume für die Exekutive und richterliche Willkür. Umso klarer die Norm im genannten Sinne ist, desto weniger Auslegungsspielraum existiert.⁴⁷⁵ Klare Normen dienen also der Rechtssicherheit. Normenklarheit gebietet demnach eine Simplifizierung der gesetzlichen Regelung, eine niedrige Regeldichte.

3) Entgegengesetzte Idealbilder

Diese Idealbilder sind entgegengesetzt, sie unterscheiden sich deutlich. Es gibt klare, aber unbestimmte Normen⁴⁷⁶ (etwa wenn das Normierte so knapp wie möglich und verständlich, dadurch aber nicht präzise umschrieben wird). Und denkbar sollen unklare

⁴⁷⁴ Zu den Aspekten der Verständlichkeit im Einzelnen s.o. Fn. 453 bis 455.

⁴⁷⁵ M.a.W.: Umso unklarer in diesem Sinne eine Norm ist, desto größere Bedeutung erlangt die Auslegung als Klarstellung des Gesetzessinnes. Auch eine über viele Jahre hinweg (ganz herrschend) praktizierte Auslegung kann sich ändern, bei einer Gesetzesänderung besteht im Strafrecht das Rückwirkungsverbot, das bei Aufgabe einer „gesetzesgleichen“ ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung aber nicht gilt. Überdies ist die „richtige“ Auslegung einer Norm oftmals ein Zankapfel. Derartigen Unsicherheiten wird bei einer klaren Norm kein Platz eingeräumt.

⁴⁷⁶ *Braun*, VerwArch 76 (1985), 24 (46); *Gassner*, Kriterienlose Genehmigungsvorbehalte ... (1994), S. 119; *Jehke*, Bestimmtheit und Klarheit im Steuerrecht (2005), S. 185; *Geitmann*, Bundesverfassungsgericht und „offene“ Normen (1971), S. 28.

re, gleichwohl bestimmte Normen sein.⁴⁷⁷ Demgegenüber ist indes an die Verwandtschaft, daran zu erinnern, dass Ziel von Bestimmtheits- und Klarheitsgebot die Vorhersehbarkeit staatlicher Reaktion, die Orientierungsgewissheit für den Bürger ist.⁴⁷⁸ Eine unklare Norm bietet keine Orientierungsgewissheit für den Adressaten, Rechtssicherheit gewährt sie nicht. Sie ist zugleich unbestimmt.⁴⁷⁹

4) Zwischenergebnis und Folgerungen

Die Gebote von Bestimmtheit und Klarheit der Norm zielen *jeweils* auf *Schaffung von Rechtssicherheit* durch *Gewährleistung von Vorhersehbarkeit staatlichen Tuns* (Erzeugung von Orientierungsgewissheit für den Bürger) und *Reduzierung administrativen Handlungsspielraums sowie richterlicher Willkür*. Die Art und Weise, wie diese Gebote dies jeweils erreichen sollen, ist indessen eine unterschiedliche, ihre *Anforderungen an Normen* sind *gegenläufig*.⁴⁸⁰ Bei Bestimmtheits- und Klarheitsgebot kann im übertragenen Sinne von *Gegenpolen* gesprochen werden. Der jeweilige Weg zum gemeinsamen Ziel beginnt jeweils an einem entgegengesetzten Pol. Eine Unterscheidung von zwei Geboten ist gerechtfertigt und nötig. Durch die Forderung nach exakten, ausführlichen Normen mit hoher Regeldichte (Bestimmtheit) einerseits und nach knappen, prägnanten, verständlichen Normen, der Vereinfachung des Rechts (Klarheit) andererseits, entsteht ein *Spannungsverhältnis*. Dieses ist (durch den Normgeber)⁴⁸¹ im Einzelfall aufzulösen, bei jeder einzelnen Norm ist ein mitunter diffiziler⁴⁸² Ausgleich (zwischen diesen gegenläufigen Anforderungen), ein ausgewoge-

⁴⁷⁷ Hierfür *Gassner*, Kriterienlose Genehmigungsvorbehalte ... (1994), S. 119; *Geitmann*, Bundesverfassungsgericht und „offene“ Normen (1971), S. 28.

⁴⁷⁸ S.o. etwa unter Kap. 2 A) III), S. 68 f.

⁴⁷⁹ Daher jedenfalls i.E. zutr. *Braun*, VerwArch 76 (1985), 24 (46), und unzut. die Umschreibung von Bestimmtheit und Klarheit als sich schneidende Kreise, so aber *Gassner*, Kriterienlose Genehmigungsvorbehalte ... (1994), S. 121, und ihm zust. *Jehke*, Bestimmtheit und Klarheit im Steuerrecht (2005), S. 186 Fn. 36.

⁴⁸⁰ So wird auch von gegenläufigen Prinzipien gesprochen, *Geitmann*, Bundesverfassungsgericht und „offene“ Normen (1971), S. 28; vgl. *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 135; *Gassner*, Kriterienlose Genehmigungsvorbehalte ... (1994), S. 119. *Triepel*, Vom Stil des Rechts (1947), bezeichnet als „Gegensatzpaare knapp und breit“ (S. 135) sowie als „Gegensatz [...] klar und durchsichtig einerseits, dunkel und verwickelt andererseits“ (S. 136); *Jehke*, Bestimmtheit und Klarheit im Steuerrecht (2005), S. 188, stellt zu Recht „tendenziell gegenläufige Anforderungen“ fest. Die Gegenläufigkeit wurde so umschrieben: „Während Bestimmtheit zur Ausführlichkeit tendiert, strebt die Forderung nach Klarheit eher zur Kürze“, *Geitmann*, Bundesverfassungsgericht und „offene“ Normen (1971), S. 28; ebenso *Braun*, VerwArch 76 (1985), 24 (46); *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 135; *Gassner*, Kriterienlose Genehmigungsvorbehalte ... (1994), S. 119; *Jehke*, Bestimmtheit und Klarheit im Steuerrecht (2005), S. 182 f.

⁴⁸¹ Zum Normgeber als Adressaten *Hassemer*, in: AK/StGB, Bd. 1 (1990), § 1 Rn. 14; *ders./Kargl*, in: NK/StGB, Bd. 1, 4. Aufl. (2013), § 1 Rn. 14 f.; *Kühl*, in: *ders./Reichold/Ronellenfitsch*, Einführung in die Rechtswissenschaft (2011), § 31 Rn. 36.

⁴⁸² Auch *Krüger*, Der Adressat des Rechtsgesetzes (1969), S. 92, weist zutreffend darauf hin, dass „Verständlichkeit und Präzision zu vereinen [...] nichts weniger als leicht und oft geradezu unmöglich“ ist.

ner Kompromiss zu finden. Entscheidend kommt es dabei auf die Regelungsmaterie an.⁴⁸³ Immerhin betreffen beide Gebote den Norminhalt. Nach ihr richtet es sich, wie bestimmt und klar im genannten Sinne die Norm sein muss bzw. sein kann. Komplexe Materien erfordern regelmäßig eine ausführlichere, komplexere Normgestaltung, einfache Materien hingegen machen eine knappere, simplere Normierung möglich. Insofern ist dieser Ausgleich, die *Auflösung des Spannungsverhältnisses, abhängig von der Regelungsmaterie*. Daraus wird auch zugleich deutlich, dass die Forderung nach Bestimmtheit und Klarheit der Norm immer nur eine nach *Optimierung*, nach *bestmöglicher*⁴⁸⁴ Bestimmtheit und Klarheit im Einzelfall sein kann und Bestimmtheit und Klarheit somit *relativ* sind.

B) Das besondere Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG (nullum crimen sine lege certa)

Das Gesetzlichkeitsprinzip ist normiert in Art. 103 Abs. 2 GG und dem wortgleichen § 1 StGB. Es findet sich (etwas anders formuliert) auch in Art. 7 EMRK.⁴⁸⁵ Art. 103 Abs. 2 GG stellt eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips,⁴⁸⁶ insbesondere dessen Unterprinzips der Rechtssicherheit⁴⁸⁷ dar und beinhaltet ein grundrechtsgleiches Recht.⁴⁸⁸ Aus Art. 103 Abs. 2 GG abgeleitet werden das Analogie- und Rückwirkungsverbot, das Verbot von Wohnheitsrecht sowie das Bestimmtheitsgebot. Im hier maßgebenden Kontext ist das letztere bedeutsam;⁴⁸⁹ es wird auch als besonderes Bestimmtheitsgebot bezeichnet, gilt es doch nur für Strafnormen.

⁴⁸³ In diese Richtung geht auch die Aussage von *BFH*, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (1582), wonach der Normgeber „Vorschriften so genau zu fassen [habe], wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist“.

⁴⁸⁴ Dies wird damit gemeint sein, wenn oftmals die Forderung nach hinreichender Bestimmtheit aufgestellt wird, vgl. etwa *Grefrath*, JA 2008, 710 (712); ähnlich *Hassemer*, in: AK/StGB, Bd. 1 (1990), § 1 Rn. 14; *ders./Kargl*, in: NK/StGB, Bd. 1, 4. Aufl. (2013), § 1 Rn. 14; *Birkenstock*, Die Bestimmtheit von Straftatbeständen mit unbestimmten Gesetzesbegriffen (2004), S. 100. *Kühl*, in: *ders./Reichold/Ronellenfitsch*, Einführung in die Rechtswissenschaft (2011), § 31 Rn. 36 fordert „möglichst hohe Bestimmtheit“. *Gassner*, ZG 1996, 37 (56), begreift das Bestimmtheitsgebot aufgrund seiner Beeinflussung durch diverse Faktoren (er nennt „Rechtssicherheit und Einzelfallgerechtigkeit, Demokratieprinzip und Gewaltenteilung bzw. Funktionsadäquanz“) als „bloßes Optimierungspostulat“, weswegen nur „hinreichende Bestimmtheit“ gefordert sei [Original mit Hervorhebung].

⁴⁸⁵ Eingehend *Renzikowski*, in: Karl, EMRK, Loseblatt, 12. Lief. 05/2009, Art. 7 EMRK Rn. 52 ff.

⁴⁸⁶ *Hettinger/Engländer*, in: FS Meyer-Gossner (2001), S. 145 (147); *Wassermann*, in: AK/GG, 3. Aufl., Loseblatt, Stand 2001, Art. 103 Rn. 44; *Degenhart*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. (2011), Art. 103 Rn. 53.

⁴⁸⁷ *Pieroth*, in: Jarass/*ders.*, GG, 11. Aufl. (2011), Art. 103 Abs. 2 Rn. 43.

⁴⁸⁸ *Hettinger/Engländer*, in: FS Meyer-Gossner (2001), S. 145 (147); *Pieroth*, in: Jarass/*ders.*, GG, 11. Aufl. (2011), Art. 103 Abs. 2 Rn. 43; *Hömig*, in: *ders.*, GG, 9. Aufl. (2010), Art. 103 Rn. 13: „Abwehrrecht des Bürgers“.

⁴⁸⁹ Zur (den Rahmen dieser Arbeit sprengenden) Entwicklungsgeschichte dieses Prinzips ausf. *Krey*, Keine Stra-

I) Bestimmtheitsgebot (nullum crimen sine lege certa) allgemein

1) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird der Gesetzgeber durch Art. 103 Abs. 2 GG verpflichtet, „die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, daß Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen. [...] Diese Verpflichtung dient einem doppelten Zweck“.⁴⁹⁰ Es soll gewährleistet werden, dass nur der *Gesetzgeber selbst Strafnormen erlässt*, er und nicht das rechtsanwendende Gericht über Voraussetzungen und Reichweite der Strafbarkeit entscheidet.⁴⁹¹ Insofern soll Art. 103 Abs. 2 GG nach der Verfassungsrechtsprechung einen „*strengen Gesetzesvorbehalt*“ enthalten.⁴⁹² Sind Strafnormen nicht bestimmt, kommt es notwendigerweise zu einer *Ergänzung des Verbotenen durch den Richter*, was die *Gewaltenteilung*⁴⁹³ durchbricht.⁴⁹⁴ Weil diese Ergänzung erst in einem Strafverfahren, also nach der Tat, stattfinden kann, vereiteln unbestimmte Normen den zweiten Zweck des Bestimmtheitsgebots, die *verhaltensleitende (bzw. freiheitsgewährleistende) Funktion des Strafgesetzes*: Der *Rechtsunterworfenen* kann dann nicht sein Verhalten an den (ja unbestimmten) Normen ausrichten.⁴⁹⁵ Das Bestimmtheitsgebot soll „*Orientierungsgewissheit für den Bürger*“⁴⁹⁶ schaffen, ihm ermöglichen, vorhersehen zu können, welches Verhalten verboten und mit Strafe bedroht ist;⁴⁹⁷ er soll sein Handeln so einrichten können, um

fe ohne Gesetz (1983), Rn. 84 ff., zur Auseinandersetzung um dessen Grundlage eingehend *Schreiber*, Gesetz und Richter (1976), S. 209 ff., und *Krey*, Keine Strafe ohne Gesetz (1983), Rn. 133 ff.

⁴⁹⁰ *BVerfG*, Beschl. v. 17.01.1978 – 1 BvL 13/76 = NJW 1978, 933 (934); Beschl. v. 23.10.1985 – 1 BvR 1053/82 = NJW 1986, 1671 (1671); Urt. v. 11.11.1986 – 1 BvR 713/83 u. a. = NJW 1987, 43 (44) je m.w.N.; vgl. auch *Kühl*, in: FS Seebode (2008), S. 61 (65); *Hufen*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe ... (1987), S. 60.

⁴⁹¹ *Kühl*, in: FS Seebode (2008), S. 61 (65); *Dannecker*, in: LK/StGB, Bd. 1, 12. Aufl. (2007), § 1 Rn. 179; *BVerfG*, Beschl. v. 17.01.1978 – 1 BvL 13/76 = NJW 1978, 933 (934); Urt. v. 11.11.1986 – 1 BvR 713/83 u. a. = NJW 1987, 43 (44); vgl. *Birkenstock*, Die Bestimmtheit von Straftatbeständen mit unbestimmten Gesetzesbegriffen (2004), S. 101; *R. Jahn*, JZ 1988, 545 (548), spricht von „Besinnungsfunktion“.

⁴⁹² *BVerfG*, Urt. v. 11.11.1986 – 1 BvR 713/83 u. a. = NJW 1987, 43 (44); Beschl. v. 22.06.1988 – 2 BvR 234/87, 1154/86 = BVerfGE 78, 374 (382); Beschl. v. 08.03.1990 – 2 BvR 1463/88 = NVwZ 1990, 751 (751); Beschl. v. 21.07.1992 – 2 BvR 858/92 = NJW 1993, 1909 (1910); *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 240.

⁴⁹³ Zum Bestimmtheitsgebot als Konsequenz der Gewaltenteilung *Krey*, in: FS Blau (1985), S. 123 (132); *ders.*, Keine Strafe ohne Gesetz (1983), Rn. 134; ferner *Grünwald*, ZStW 76 (1964), I (14).

⁴⁹⁴ *Schmitz*, in: MünchKomm/StGB, Bd. 1, 2. Aufl. (2011), § 1 Rn. 39. Nach *Krey*, EWR 1982, 109 (177 f.), wären „allzu unbestimmte Strafgesetze [...] für die Strafjustiz inhaltsleere Blankette zur eigenen „Strafgesetzgebung““.

⁴⁹⁵ *Schmitz*, in: MünchKomm/StGB, Bd. 1, 2. Aufl. (2011), § 1 Rn. 39.

⁴⁹⁶ *Krey*, in: FS Blau (1985), S. 123 (132); *ders.*, Keine Strafe ohne Gesetz (1983), Rn. 133.

⁴⁹⁷ *Kühl*, in: FS Volk (2009), S. 275 (285); *Hettinger/Engländer*, in: FS Meyer-Gossner (2001), S. 145 (148); *Birkenstock*, Die Bestimmtheit von Straftatbeständen mit unbestimmten Gesetzesbegriffen (2004), S. 100; *BVerfG*, Beschl. v. 26.02.1969 – 2 BvL 15, 23/68 = NJW 1969, 1059 (1060); Beschl. v. 14. 5. 1969 – 2 BvR 238/68 = NJW 1969, 1759 (1759); Beschl. v. 21. 6. 1977 – 2 BvR 308/77 = NJW 1977, 1815 (1815); Beschl. v. 17.01.1978 – 1 BvL 13/76 = NJW 1978, 933 (934); Beschl. v. 23.10.1985 – 1 BvR 1053/82 = NJW 1986, 1671

strafbares Tun zu vermeiden⁴⁹⁸ (sog. verhaltensdeterminierende Wirkung).⁴⁹⁹ So ist das Gebot Grundlage generalpräventiver Wirkung der Normen.⁵⁰⁰ Zudem soll es vor *willkürlicher Bestrafung* bewahren, da der dem Richter zukommende Entscheidungsspielraum umso geringer ist, desto präziser eine Strafnorm gefasst ist.⁵⁰¹ Aus Vorstehendem erhellt sich, dass der zu den Garantien des Rechtsstaatsprinzips rechnende Art. 103 Abs. 2 GG zugleich Elemente anderer Verfassungsprinzipien aufnimmt.⁵⁰²

2) Zusammenfassend lässt sich von **zwei Stoßrichtungen** sprechen – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts: „Es geht einerseits um den rechtsstaatlichen Schutz des Normadressaten: Jedermann soll vorhersehen können, welches Verhalten verboten und mit Strafe bedroht ist [...]. Art. 103 Abs. 2 GG hat insofern freiheitsgewährleistende Funktion.“⁵⁰³ Andererseits soll sichergestellt werden, daß der Gesetzgeber selbst abstrakt-generell über die Strafbarkeit entscheidet. Insoweit enthält Art. 103 Abs. 2 GG einen strengen Gesetzesvorbehalt, der es der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt verwehrt, die normativen Voraussetzungen einer Bestrafung festzulegen“⁵⁰⁴ (kompetenzwahrende Funktion).⁵⁰⁵

3) Diesen hohen Zielen der freiheitsgewährleistenden Funktion würden idealiter deskriptive, eindeutige und nicht auslegungsfähige Tatbestände dienen. Es liegt auf der Hand, dass es unmöglich ist, derartige Tatbestände zu schaffen, die gleichzeitig die Vielgestaltigkeit des Lebens erfassen.⁵⁰⁶ Darüber hinaus ist Mehrdeutigkeit oder feh-

(1671); Urt. v. 11.11.1986 – 1 BvR 713/83 u. a. = NJW 1987, 43 (44); Beschl. v. 10.06.1997 – 2 BvR 1516/96 NJW 1998, 50 (56); Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = NJW 2016, 3648 (3649); *Satzger*, in: S/S/W, StGB (2009), § 1 Rn. 18; *R. Jahn*, JZ 1988, 545 (548), spricht von „Berechenbarkeitsfunktion“.

⁴⁹⁸ *Satzger/Langheld*, HRRS 2011, 460 (461).

⁴⁹⁹ *Wasserman*, in: AK/GG, 3. Aufl., Loseblatt (Stand: 2001), Art. 103 Rn. 44 f.

⁵⁰⁰ *Dannecker*, in: LK/StGB, Bd. 1, 12. Aufl. (2007), § 1 Rn. 179; vgl. *Roxin*, StrR AT I, 4. Aufl. (2006), § 5 Rn. 67; *Schünemann*, Nulla poene sine lege? (1978), S. 29.

⁵⁰¹ *Krey*, in: FS Blau (1985), S. 123 (132); *ders.*, Keine Strafe ohne Gesetz (1983), Rn. 134. Zum Bestimmtheitsgebot als „spezielle Ausprägung des Willkürverbotes“ ferner *Dannecker*, in: LK/StGB, Bd. 1, 12. Aufl. (2007), § 1 Rn. 179.

⁵⁰² Dazu *Schmid-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 166.

⁵⁰³ Diese Bezeichnung findet sich auch bei *Schmid-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 179. Von freiheitsgewährleistender Komponente spricht *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 241; *ders.*, JuS 2004, 943 (943).

⁵⁰⁴ *BVerfG*, Beschl. v. 06.05.1987 – 2 BvL 11/85 = BVerfGE 75, 329 (341) [Original mit Hervorhebung]; auch *BVerfG*, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = NJW 2016, 3648 (3649); *Hufen*, Verfassungsrechtliche Maßstäbe ... (1987), S. 61, spricht von der demokratischen Komponente des Art. 103 Abs. 2 GG, die u.a. „den Vorrang des gewählten Parlaments“ sichere.

⁵⁰⁵ So bezeichnet von *Schmid-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 180, und *Mankowski/Bock*, ZStW 120 (2008), 704 (715), von *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 247, und *ders.*, JuS 2004, 943 (944), als kompetenzwahrende Komponente. Zu dieser sogleich in Kap. 2 B) II), S. 78 ff.

⁵⁰⁶ *Vogel*, Norm und Pflicht bei unechten Unterlassungsdelikten (1993), S. 328 f.

lende Abgrenzbarkeit den allermeisten Begriffen inhärent; absolut bestimmte gibt es im Recht praktisch überhaupt nicht.⁵⁰⁷ Unbestimmtheit ist also in einem gewissen Maße nicht zu vermeiden.⁵⁰⁸ Allgemeine, formal nicht allgemeingültig umschreibbare, der Deutung durch den Richter bedürftige Begriffe sind im Strafrecht schlichtweg nicht zu entbehren.⁵⁰⁹ Sie ermöglichen eine gerechte Einzelfallentscheidung.⁵¹⁰ Ohne sie würden die Gesetze zu starr,⁵¹¹ zu kasuistisch und zu lang werden,⁵¹² was wiederum im Hinblick auf das Gebot der Normenklarheit und die erwähnte Orientierungsgewissheit für den Bürger kontraproduktiv wäre. Zudem sind manche soziale Erscheinungen nicht beschreibbar durch weniger werthaltige Begriffe.⁵¹³ Sind danach solche wertausfüllungsbedürftige Begriffe nicht a priori verfassungsrechtlich zu beanstanden, fragt sich, in welchen Grenzen ihre Verwendung legitim ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mehrfach auf den Standpunkt gestellt, die Strafbarkeitsvoraussetzungen müssten umso präziser bestimmt sein, desto schwerer die angedrohte Strafe ist.⁵¹⁴ Dies ist dem (berechtigten) Einwand ausgesetzt, das Bestimmtheitsgebot gelte in gleicher Weise für alle Strafbestimmungen, ein Nachlass für

⁵⁰⁷ *Warda*, Dogmatische Grundlagen des richterlichen Ermessens im Strafrecht (1962), S. 25; *Krey*, Studien zum Gesetzesvorbehalt im Strafrecht (1977), S. 45 f., 71; *Hassemer/Kargl*, in: NK/StGB, 4. Aufl. (2013), § 1 Rn. 20, 30 ff.; vgl. *Eser/Hecker*, in: Schönke/Schröder, StGB, 28. Aufl. (2010), § 1 Rn. 18; *Krahl*, Die Rspr. des BVerfG und BGH zum Bestimmtheitsgrundsatz im Strafrecht (Art. 103 Abs. 2 GG) (1986), S. 4 f.; *Haft*, JuS 1975, 477 (480); *Kreppel*, in: Schwarze/Graf Vitthum, Grundrechtsschutz ... (1983), S. 119 (131).

⁵⁰⁸ *Roxin*, StrR AT I, 4. Aufl. (2006), § 5 Rn. 69; *Satzger*, in: S/S/W, StGB (2009), § 1 Rn. 20; vgl. *Kühl*, StV 1987, 122 (125); *Gassner*, Kriterienlose Genehmigungsvorbehalte ... (1994), S. 83, 121 f.; zudem *Grünwald*, ZStW 76 (1964), 1 (7). Treffend nach *Staats*, ZRP 1978, 59 (61), darauf aufmerksam, dass Formeln, Schlüsselzahlen oder ähnliches verwendende Normen im Hinblick auf die Verständlichkeit der Gesetzessprache „grundsätzlich bedenklich“ sind. Die Verwendung solcher nicht auslegungsfähiger Begrifflichkeiten sind also kein Königsweg. Zur „Weite des Sprachverstehens“ als Ursache der „Problematik des Bestimmtheitsgebotes“ *Schmidhäuser*, in: GS Martens (1987), S. 231 (232).

⁵⁰⁹ *BVerfG*, Beschl. v. 21. 6. 1977 – 2 BvR 308/77 = NJW 1977, 1815 (1815); Beschl. v. 14. 5. 1969 – 2 BvR 238/68 = NJW 1969, 1759 (1759); *Gaede*, in: AnwKomm/StGB (2011), § 1 Rn. 19. Ferner *Roxin*, StrR AT I, 4. Aufl. (2006), § 5 Rn. 69, der von sog. wertausfüllungsbedürftigen Begriffen, „die keine Beschreibung des verbotenen Verhaltens liefern, sondern dem Richter ein wertendes Urteil abverlangen“, spricht.

⁵¹⁰ *Roxin*, StrR AT I, 4. Aufl. (2006), § 5 Rn. 69; vgl. dazu auch *Duttge*, in: FS Kohlmann (2003), S. 13 (21).

⁵¹¹ Die Elastizität normativer Elemente ist im Hinblick auf die Verwirklichung materieller Gerechtigkeit unverzichtbar, weswegen selbiger eine wichtige rechtsstaatliche Funktion zu Teil wird. Darauf macht *Lenckner*, JuS 1968, 304 (305), aufmerksam.

⁵¹² *BVerfG*, Beschl. v. 25.07.1962 – 2 BvL 4/62 = NJW 1962, 1563 (1564); Beschl. v. 21. 6. 1977 – 2 BvR 308/77 = NJW 1977, 1815 (1815); vgl. *BVerfG*, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = NJW 2016, 3648 (3650).

⁵¹³ *Roxin*, StrR AT I, 4. Aufl. (2006), § 5 Rn. 69; vgl. auch *BVerfG*, Beschl. v. 21. 6. 1977 – 2 BvR 308/77 = NJW 1977, 1815 (1815); ausführlich aus der Rspr. des BVerfG m.w.N. *Birkenstock*, Die Bestimmtheit von Straftatbeständen mit unbestimmten Gesetzesbegriffen (2004), S. 117.

⁵¹⁴ Etwa *BVerfG*, Beschl. v. 25.07.1962 – 2 BvL 4/62 = NJW 1962, 1563 (1564); Beschl. v. 14. 5. 1969 – 2 BvR 238/68 = NJW 1969, 1759 (1759); Beschl. v. 06.05.1987 – 2 BvL 11/85 = BVerfGE 75, 329 (342); *BVerfG*, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = NJW 2016, 3648 (3650); ebenso *Satzger*, in: S/S/W, StGB (2009), § 1 Rn. 20; *Eser/Hecker*, in: Schönke/Schröder, StGB, 28. Aufl. (2010), § 1 Rn. 20.

leichtere Delikte sei nicht gestattet.⁵¹⁵ Ferner genüge (so das Bundesverfassungsgericht) eine Präzisierung des unbestimmten Gesetzes durch die Rechtsprechung dem Bestimmtheitsgebot.⁵¹⁶ Daran wird kritisiert, dass so die Anforderungen des Gewaltenteilungsprinzips, dessen Sicherung das Bestimmtheitsgebot bezwecke, aufgegeben werden.⁵¹⁷ Weiterhin könne es von keinem Laien verlangt werden, diese inhaltlichen Präzisierungen zu kennen.⁵¹⁸ Richterlich hergestellte Bestimmtheit sei keine gesetzliche.⁵¹⁹

In der Literatur wird zuweilen gefordert, die Tatbestandsmerkmale müssten soweit wie möglich bestimmt sein, die bestmögliche Präzision müsse der Gesetzgeber erreichen.⁵²⁰ Zwar stelle es nicht per se einen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot dar, wenn der Gesetzgeber unbestimmte Rechtsbegriffe benutzt. Jedoch sei deren Verwendung jedenfalls dann nicht zulässig, wenn der Begriff durch eine bestimmte Regelung ersetzt werden könnte.⁵²¹ In Konsequenz dieses Ansatzes könnte der Gesetzgeber sich allerdings dazu verleitet sehen, die Strafbarkeit weit möglichst auszudehnen, wodurch auch nicht strafwürdige Fälle erfasst werden, die dann nur mithilfe wertausfüllungsbedürftiger Begriffe bzw. Generalklauseln ausgeschieden werden können, was dann wiederum (diesem Ansatz folgend) mit dem Bestimmtheitsgebot konform ginge.⁵²²

Nach *Roxin* ist eine Strafnorm dann „noch hinreichend bestimmt, wenn und soweit sich ihr ein klarer gesetzgeberischer Schutzzweck entnehmen lässt und der Wortlaut einer beliebigen Ausdehnung der Interpretation immerhin noch Grenzen setzt“.⁵²³ Der

⁵¹⁵ Müller-Dietz, in: FS Lenckner (1998), S. 179 (190); *Roxin*, StrR AT I, 4. Aufl. (2006), § 5 Rn. 70; *Gropp*, StrR AT, 3. Aufl. (2005), § 2 Rn. 28; *Kunig*, JURA 1990, 495 (495 f.).

⁵¹⁶ *BVerfG*, Beschl. v. 10.06.1997 – 2 BvR 1516/96 = NJW 1998, 50 (56) m.w.N.

⁵¹⁷ *Dannecker*, in: LK/StGB, Bd. 1, 12. Aufl. (2007), § 1 Rn. 203; *Roxin*, StrR AT I, 4. Aufl. (2006), § 5 Rn. 70.

⁵¹⁸ *Rotsch*, ZJS 2008, 132 (135).

⁵¹⁹ *Vogel*, Norm und Pflicht bei unechten Unterlassungsdelikten (1993), S. 328.

⁵²⁰ *Lenckner*, JuS 1968, 304 (305); *Eser/Hecker*, in: Schönke/Schröder, StGB, 28. Aufl. (2010), § 1 Rn. 20; *Schmitz*, in: MünchKommStGB, Bd. 1, 2. Aufl. (2011), § 1 Rn. 41; *Gaede*, in: AnwKommStGB (2011), § 1 Rn. 19. Ähnlich *Gropp*, StrR AT, 3. Aufl. (2005), § 2 Rn. 28, der ausfüllungsbedürftige Begriffe „nur dann“ für zulässig erachtet, „wenn sich eine genauere Formulierung nicht verwirklichen lässt“ (s. aber auch unten, Fn. 527). Auch *Schmidhäuser*, in: GS Martens (1987), S. 231 (245), fordert, dass der „Gesetzgeber sich um möglichst bestimmte Strafgesetze bemühe“ [Hervorhebung im Original].

⁵²¹ *Lenckner*, JuS 1968, 304 (305); *Jakobs*, AT, 2. Aufl. (1991), Abschn. 4 Rn. 25; *Schmitz*, in: MünchKommStGB, Bd. 1, 2. Aufl. (2011), § 1 Rn. 44; *Eser/Hecker*, in: Schönke/Schröder, StGB, 28. Aufl. (2010), § 1 Rn. 20; vgl. *Park*, wistra 2003, 328 (330).

⁵²² *Schünemann*, Nulla poene sine lege? (1978), S. 33; *Roxin*, StrR AT I, 4. Aufl. (2006), § 5 Rn. 71.

⁵²³ *Roxin*, StrR AT I, 4. Aufl. (2006), § 5 Rn. 75; auch in diese Richtung *Dannecker*, in: LK/StGB, Bd. 1, 12. Aufl. (2007), § 1 Rn. 205; *Raabe*, Der Bestimmtheitsgrundsatz bei Blankettstrafgesetzen ... (2007), S. 91. *Roxin* zustimmend und hinzufügend, der Gesetzgeber müsse diesen Regelungsrahmen möglichst eng halten *Gropp*, StrR AT, 3. Aufl. (2005), § 2 Rn. 29. Nach *Müller-Dietz*, in: FS Lenckner (1998), S. 179 (191), verdient „der wiederkehrende Rekurs auf den Wortlaut des Gesetzes [...] nachdrückliche Unterstützung“.

Gesetzgeber müsse in seinen Gesetzen einen „Regelungsrahmen“ vorgeben, dessen „konkretisierende Ausfüllung noch als Auslegung eines bestimmten Gesetzes“ verstanden werden kann.⁵²⁴ Solange mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden für die Auslegung und Anwendung der Norm eine zuverlässige Grundlage zu gewinnen ist, mit der Folge, dass dem Einzelnen möglich ist, das geschützte Gut, die verbotene Verhaltensweise zu erkennen und die drohende Sanktion vorauszusehen, wird die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe für zulässig erachtet.⁵²⁵ Hierbei könne vorgenannter Ansatz⁵²⁶ und jener des Bundesverfassungsgerichts trotz des Kritisierten nützvolle Anhaltspunkte liefern.⁵²⁷ Bei Anlegung dieser Maßstäbe könne einzelfallbezogen eine Grenze gefunden werden – auch für Fälle einer Häufung unbestimmter Begriffe in einer Norm.

Eine Norm kann immer nur so bestimmt (und klar) sein, wie das die Regelungsmaterie ermöglicht. Die optimale, bestmögliche Bestimmtheit ergibt sich daher zutreffenderweise im Einzelfall und zwar aus der Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen Bestimmtheit und Klarheit in Abhängigkeit von der Regelungsmaterie.⁵²⁸ Wie es der Sprache, den verwendeten Begriffen gelingen kann, den Lebenssachverhalt zu umschreiben, wann die Verwendung wertausfüllungsbedürftiger Begriffe und Generalklauseln noch zulässig ist, ist abhängig von der Regelungsmaterie.

Die Frage, wann die Verwendung wertausfüllungsbedürftiger Begriffe und Generalklauseln zur Unbestimmtheit führt, ist eine Frage nach dem Maß,⁵²⁹ das Bestimmtheitsgebot ist selbst in gewisser Weise unbestimmt,⁵³⁰ die Grenze zwischen Bestimmtheit und Unbestimmtheit ist eine fließende,⁵³¹ die Werte sind relative,⁵³² die

⁵²⁴ *Roxin*, StrR AT I, 4. Aufl. (2006), § 5 Rn. 75; ebenso *Dannecker*, in: LK/StGB, Bd. 1, 12. Aufl. (2007), § 1 Rn. 205.

⁵²⁵ *Dannecker*, in: LK/StGB, Bd. 1, 12. Aufl. (2007), § 1 Rn. 209.

⁵²⁶ S. bei Fn 520.

⁵²⁷ Vgl. *Roxin*, StrR AT I, 4. Aufl. (2006), § 5 Rn. 75.

⁵²⁸ S.o. Kap. 2 A) V) 4), S. 71 f.

⁵²⁹ *Dannecker*, in: LK/StGB, Bd. 1, 12. Aufl. (2007), § 1 Rn. 200; vgl. *Kühl*, StV 1987, 122 (125): Es geht darum, „das unvermeidbare Maß an Ungenauigkeit inhaltlich festzulegen“.

⁵³⁰ Zur Mehrdeutigkeit des Begriffs „Bestimmen“ *Schmidhäuser*, in: GS Martens (1987), 231 (231); *Hassemer/Kargl*, in: NK/StGB, 4. Aufl. (2013), § 1 Rn. 14a; vgl. auch *Grünwald*, ZStW 76 (1964), 1 (7); *Kuhlen*, Die verfassungskonforme Auslegung von Strafgesetzen (2006), S. 11 (zu Art. 103 Abs. 2 GG). Ferner *Rudolphi*, in: SK/StGB, Loseblatt, 26. Lfg., 6. Aufl. (06/1997), § 1 Rn. 13, wonach absolute Bestimmtheit nicht erreichbar sei und daher auch nicht gefordert werden könne.

⁵³¹ So betont *Grünwald*, ZStW 76 (1964), 1 (7), dass es „nicht geklärt [ist], an welchem Punkte ein Strafgesetz aufhört, hinreichend bestimmt zu sein“.

⁵³² Dazu auch schon *Warda*, Dogmatische Grundlagen des richterlichen Ermessens im Strafrecht (1962), S. 25, der den Gegensatz als quantitativen, nicht als qualitativen begreift. Für eine Definition des Bestimmtheitsbegriffs auf quantitativem Wege hingegen *Schünemann*, Nulla poene sine lege? (1978): Es sei notwendig – aber auch

Bestimmung der Bestimmtheit eine Frage des Einzelfalls. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt es sich nicht allgemein sagen, welchen Grad an gesetzlicher Bestimmtheit der einzelne Straftatbestand haben muss: Die notwendige Bestimmtheit hängt von der Besonderheit des jeweiligen Straftatbestandes sowie von den Umständen ab, die zu der gesetzlichen Regelung führen.⁵³³

Nicht nur wegen der Unmöglichkeit „absoluter“ Bestimmtheit, sondern gerade wegen des *Umgangs der Rechtspraxis (Legislative und Judikative)*⁵³⁴ mit dem Bestimmtheitsgebot, ist ein dunkles Bild gemalt und dieses Gebot als „tot“ bezeichnet worden.⁵³⁵

Doch trotz der Probleme im Hinblick auf die Bestimmtheit des Bestimmtheitsgebots kann es (als Leitbild für den Gesetzgeber) nicht hoch genug eingeschätzt werden.⁵³⁶

II) Der Gesetzesbegriff, Parlamentsvorbehalt der Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG

Art. 103 Abs. 2 GG verlangt, dass die Strafbarkeit *gesetzlich* bestimmt ist. Es wird der Parlamentsvorbehalt gesichert, indem der formelle Gesetzgeber verpflichtet wird, die Strafe zu bestimmen (kompetenzwahrende Funktion des Art. 103 Abs. 2 GG).⁵³⁷ Dieser Gesetzesvorbehalt ist eine spezielle Regelung des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Gesetzesvorbehaltes.⁵³⁸

ausreichend –, wenn der „Anteil der noch hinreichend bestimmbar Tatbestandsmerkmale mehr als 50 %“ beträgt (S. 35). Dies führt indes zu einer zu weitgehenden Aufweichung des Bestimmtheitsgebots. Die (völlige) Unbestimmtheit bereits eines einzigen Tatbestandsmerkmals begründet die Unbestimmtheit des gesamten Straftatbestandes, woran sich nichts ändert, wenn der Gesetzgeber ein weiteres eindeutiges Merkmal in diesen einfügt (mit Recht *Schmitz*, in: MünchKomm/StGB, Bd. 1, 2. Aufl. (2011), § 1 Rn. 41; abl. auch *Roxin*, StrR AT I, 4. Aufl. (2006), § 5 Rn. 74; *Duttge*, in: FS Kohlmann (2003), S. 13 (23)). Ein Mindestwert an Bestimmtheit lässt sich nicht (abstrakt) angeben (*Satzger*, in: S/S/W, StGB (2009), § 1 Rn. 20).

⁵³³ BVerfG, Beschl. v. 14. 5. 1969 – 2 BvR 238/68 = NJW 1969, 1759 (1759); Beschl. v. 11.02.1976 – 2 BvL 2/73 = BVerfGE 41, 314 (320); Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = NJW 2016, 3648 (3650).

⁵³⁴ Zum so bezeichneten „Trend zum ungenauen Strafrecht“ *Krey*, Keine Strafe ohne Gesetz (1983), Rn. 120 m.w.N., zur Erosion des Bestimmtheitsgebots durch Übernahme internationalen Rechts *Jähnke*, ZIS 2010, 463 (466 ff.), und zur Zurückhaltung des BVerfG, Strafnormen wegen fehlender Bestimmtheit für verfassungswidrig zu erklären *Dannecker*, in: LK/StGB, Bd. 1, 12. Aufl. (2007), § 1 Rn. 195; *Paeffgen*, StraFo 2007, 442 (442 ff. – dort auch zu neueren Entwicklungen in der Rspr. des BVerfG); *Rotsch*, ZJS 2008, 132 (138), mit zahlreichen Beispielen, je m.w.N.

⁵³⁵ So extensiv *Rotsch*, ZJS 2008, 132 (133, 138, 139); *Schünemann*, Nulla poene sine lege? (1978), S. 3, spricht in diesem Zusammenhang von einem „Trugbild“; *Schmidhäuser*, in: GS Martens (1987), S. 231, bezeichnet das Bestimmtheitsgebot in seiner „unbedingten Fassung“ als „rechtsstaatliche Utopie“ (S. 241) und ersetzt es durch „das Gebot der relativen Bestimmtheit des Strafgesetzes“ (S. 243 f.).

⁵³⁶ *Satzger*, in: S/S/W, StGB (2009), § 1 Rn. 19; *Gaede*, in: AnwKomm/StGB (2011), § 1 Rn. 24; zur „überragenden Bedeutung“ des Bestimmtheitsgebots für ein rechtsstaatliches Strafrecht *Park*, wistra 2003, 328 (329) m.w.N. in Fn. 24; *Paeffgen*, StraFo 2007, 442 (443): „Palladium der Rechtsstaatlichkeit“.

⁵³⁷ Hierzu bereits knapp Kap. 2 B) I) 2), S. 67.

⁵³⁸ *Günther*, in: FS Grünwald (1999), S. 213 (219); *Krey*, Studien zum Gesetzesvorbehalt im Strafrecht (1977), S. 38; *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 247; *ders.*, JuS 2004, 943 (944) Fn. 16; *Veit*, Rezeption technischer Regeln... (1989), S. 90.

1) Im Allgemeinen

Gesetz meint hier zunächst geschriebenes Recht unter Ausschluss von Gewohnheitsrecht.⁵³⁹ Die h.A. versteht unter Gesetz im Sinne von Art. 103 Abs. 2 GG Gesetze im *materiellen Sinne* (also insbesondere Rechtsverordnungen sowie kommunale Satzungen)⁵⁴⁰ und nicht nur Gesetze im *förmlichen/formellen*⁵⁴¹ Sinne.⁵⁴² Ein Vergleich (*argumentum e contrario*) mit Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG kann dafür angeführt werden, verlangt doch dieser explizit ein förmliches Gesetz,⁵⁴³ Art. 103 Abs. 2 GG hingegen nur, dass die Strafbarkeit *gesetzlich* bestimmt ist.⁵⁴⁴ Darüber hinaus verlangt das Rechtsstaatsprinzip, auf dem der Gesetzesvorbehalt fußt, nicht in jedem Falle ein Gesetz im formellen Sinne, weil den Schutz des Einzelnen vor staatlicher Willkür jede verfassungsmäßig zustande gekommene Norm garantiert, zumal an abgeleitete Rechtsnormen durch das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, insbesondere Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG strenge Anforderungen gestellt werden.⁵⁴⁵

⁵³⁹ Soweit ersichtlich unstreitig, statt vieler *Krey*, EWR 1982, 109 (181); *Wasserman*, in: AK/GG, 3. Aufl., Loseblatt (Stand: 2001), Art. 103, Rn. 47; *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 203, 204.

⁵⁴⁰ Vgl. dazu mit leichten Unterschieden im Detail *Krey*, EWR 1982, 109 (181 f.); *Rudolphi*, in: SK/StGB, Loseblatt, 26. Lfg., 6. Aufl. (06/1997), § 1 Rn. 4; *Maurach/Zipf*, StrR AT, Teilb. 1, 8. Aufl. (1992), § 10 Rn. 9; *Jescheck/Weigend*, StrR AT, 5. Aufl. (1996), § 13 II 1 (S. 115); *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 247; *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 203; *Weidenbach*, Die verfassungsrechtliche Problematik der Blankettstrafgesetze (1965), S. 48 f., 146; *Hassemer*, in: AK/StGB, Bd. 1 (1990), § 1 Rn. 15; *Roxin*, StrR AT I, 4. Aufl. (2006), § 5 Rn. 3 Fn. 2; *Ambos*, Int. StrR, 3. Aufl. (2011), § 11 Rn. 29.

BVerfG, Beschl. v. 23.02.1972 – 2 BvL 36/71 = BVerfGE 32, 346 (362); Beschl. v. 08.03.1990 – 2 BvR 1463/88 = NVwZ 1990, 751 (751); Beschl. v. 23.05.1967 – 2 BvR 534/62 = BVerfGE 22, 21 (25); Beschl. v. 04.02.1975 – 2 BvL 5/74 = BVerfGE 38, 348 (371); Urt. v. 03.07.1962 – 2 BvR 15/62 = BVerfGE 14, 174 (185); Urt. v. 25.10.1991 – 2 BvR 374/90 = NJW 1992, 2624 (2624); Beschl. v. 21.08.2001 – 2 BvR 1941/00 = NSTZ-RR 2002, 22 (22); *BVerfG*, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = NJW 2016, 3648 (3649).

Dadurch, dass das BVerfG den Gesetzesbegriff in Art. 103 Abs. 2 GG nicht auf formelle Gesetze beschränkt, sondern auch auf materielle erstreckt, gerät es in einen gewissen Konflikt zu seiner Aussage, Art. 103 Abs. 2 GG enthalte einen *strengen* Gesetzesvorbehalt (s. dazu Nachw. o. Fn. 492). Beide Behauptungen finden sich z.B. wieder in *BVerfG*, Beschl. v. 08.03.1990 – 2 BvR 1463/88 = NVwZ 1990, 751 (751) – in zwei *aufeinanderfolgenden* Sätzen.

⁵⁴¹ Zur synonymen Verwendung etwa *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 48. Lfg. (11/2006), Art. 20 Abschn. VII Rn. 8.

⁵⁴² So aber *Tiedemann*, Tatbestandsfunktionen im Nebenstrafrecht (1969), S. 253 f.; *Schmid-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 169, 183.

⁵⁴³ *Rudolphi*, in: SK/StGB, Loseblatt, 26. Lfg., 6. Aufl. (06/1997), § 1 Rn. 4; *Rüping*, in: FS Hirsch (1999), S. 959 (960); *Th. Fischer*, StGB, 61. Aufl. (2014), § 1 Rn. 4. Insoweit ist der Wortlaut eindeutig (ebenso etwa *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 204). Nach *Tiedemann*, Tatbestandsfunktionen im Nebenstrafrecht (1969), S. 253, scheidet Art. 104 Abs. 1 GG als Kontrollmaßstab für Strafgesetze aus.

⁵⁴⁴ Ebenso etwa *Weidenbach*, Die verfassungsrechtliche Problematik der Blankettstrafgesetze (1965), S. 48; a.A. *Tiedemann*, Tatbestandsfunktionen im Nebenstrafrecht (1969), S. 251 f.; *Schmid-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 183.

⁵⁴⁵ So *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 203. Schon *Weidenbach*, Die verfassungsrechtliche Problematik der Blankettstrafgesetze (1965), S. 48, betont die genügende Absicherung durch Art. 80 Abs. 1 GG.

Droht ein Gesetz (auch, d.h. neben Geldstrafe) Freiheitsbeschränkungen⁵⁴⁶ (Freiheitsstrafe) an, hat dieses neben Art. 103 Abs. 2 GG auch Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG zu genügen.⁵⁴⁷ Letzterer verlangt ein Gesetz im *förmlichen Sinne*.⁵⁴⁸

2) Bei Blankettstrafgesetzen

Bei Blankettstrafgesetzen kann nach dem Vorstehenden der Eindruck entstehen, die die Blankettnorm ergänzende Ausfüllungsnorm kann auch ein (nur) materielles Gesetz sein, wenn der Gesetzesbegriff/-vorbehalt des Art. 103 Abs. 2 GG (materielles Gesetz) zugrunde zu legen ist, wird aber der des Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG (formelles Gesetz) herangezogen, muss die Ausfüllungsnorm ein formelles Gesetz sein. Geht man davon aus, dass Strafgesetze regelmäßig⁵⁴⁹ zumindest auch Freiheitsstrafe androhen, ist Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG maßgeblich mit der Folge, dass Blankettnormen nur durch ein förmliches Gesetz (als Ausfüllungsnorm) ausgefüllt werden dürfen.

Dies wird indes nicht so gesehen. Aus Art. 103 Abs. 2 GG und Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG werden übereinstimmende Anforderungen an Blankettstrafgesetze abgeleitet.⁵⁵⁰ Danach muss die (formelle) Blankettnorm⁵⁵¹ (unter Hinweis auf Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG) selbst das strafbare Verhalten (dessen Voraussetzungen) sowie Art und Maß der Strafe hinreichend deutlich umschreiben,⁵⁵² der Normgeber darf lediglich gewisse

⁵⁴⁶ Zu den Ausdrücken Freiheitsentziehung und -beschränkung, die Art. 104 GG in seinen Absätzen verwendet, eingehend *Rüping*, in: FS Hirsch (1999), S. 959 (963 ff.).

⁵⁴⁷ S. dazu nur *Krey*, EWR 1982, 109 (182 f.).

⁵⁴⁸ S. dazu in Fn. 543.

⁵⁴⁹ Soweit ersichtlich *alle* Strafgesetze, so die Einschätzung von *Krey*, EWR 1982, 109 (182 f.), und *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 248.

⁵⁵⁰ Das BVerfG steht auf dem Standpunkt, das zum Maßstab des Art. 103 Abs. 2 GG Ausgeführte gelte gleichermaßen für Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG, so *BVerfG*, Beschl. v. 22.06.1988 – 2 BvR 234/87, 1154/86 = BVerfGE 78, 374 (383); auch *BVerfG*, Beschl. v. 03.05.1967 – 2 BvR 134/63 = BVerfGE 22, 1 (18); Urt. v. 25.07.1962 – 2 BvL 4/62 = BVerfGE 14, 245 (252); vgl. auch *Moll*, Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung (1998), S. 143: Unterschiede rein sprachlicher, nicht inhaltlicher Natur. Ähnlich *Volkman*, ZRP 1995, 220 (222). Dem gemeinsamen Maßstab zust. *Krey*, EWR 1982, 109 (183 f.); *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 248; *Dietmeier*, Blankettstrafrecht (2002), S. 121; vgl. auch *Kühl*, in: FS Lackner (1987), S. 815 (833).

⁵⁵¹ Z.T. wird auch die Ermächtigungsnorm mit einbezogen, *Weidenbach*, Die verfassungsrechtliche Problematik der Blankettstrafgesetze (1965), S. 120; *Krey*, EWR 1982, 109 (196); abl. *Winkelbauer*, Zur Verwaltungsakzessorität des Umweltstrafrechts (1985), S. 34; *Tiedemann*, Tatbestandsfunktionen im Nebenstrafrecht (1969), S. 250.

⁵⁵² Dazu (mit Unterschieden in der Formulierung) für Art. 103 Abs. 2 GG *BVerfG*, Beschl. v. 07.05.1968 – 2 BvR 702/65 = BVerfGE 23, 265 (269); Beschl. v. 27.03.1979 – 2 BvL 7/78 = BVerfGE 51, 60 (70 f.); Beschl. v. 22.06.1988 – 2 BvR 234/87, 1154/86 = BVerfGE 78, 374 (382); *Krey*, EWR 1982, 109 (181); vgl. auch *BVerfG*, Beschl. v. 23.02.1972 – 2 BvL 36/71 = BVerfGE 32, 346 (362); Beschl. v. 22.06.1988 – 2 BvR 234/87, 1154/86 = BVerfGE 78, 374 (382); *Ambos*, Int. Str.R., 3. Aufl. (2011), § 11 Rn. 29. Für Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG *BVerfG*, Beschl. v. 27.03.1979 – 2 BvL 7/78 = BVerfGE 51, 60 (70 f.); Beschl. v. 06.05.1987 – 2 BvL 11/85 = BVerfGE 75, 329 (342); Urt. v. 03.07.1962 – 2 BvR 15/62 = BVerfGE 14, 174 (186 f.); Beschl. v. 22.06.1988 – 2 BvR 234/87, 1154/86 = BVerfGE 78, 374 (382); *Krey*, EWR 1982, 109 (183); *Rudolphi*, in: SK/StGB, Loseblatt, 26.

Spezifizierungen⁵⁵³ des Straftatbestandes aus der Hand geben (und etwa dem Verordnungsgeber überlassen).⁵⁵⁴ Dies lässt sich insofern präzisieren, als dass es im Falle von Verweisungshäufungen (also bei zwei- oder mehrstufigen Blankettstrafgesetzen bzw. parallel verweisenden Blankettstrafgesetzen) auch ausreichend ist, wenn eine *formelle* Ausfüllungsnorm (= formelles Gesetz) das strafbare Verhalten (dessen Voraussetzungen), Art und Maß der Strafe hinreichend deutlich umschreibt. Das muss also nicht die Blankettnorm selbst leisten.⁵⁵⁵

I.E. werden dadurch zum einen die Anforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG denen des Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG angeglichen, was zutreffend ist, weil regelmäßig alle Strafgesetze auch Freiheitsstrafe androhen, Blankettstrafgesetze⁵⁵⁶ daher regelmäßig sowieso den Anforderungen des Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG genügen müssten. Diese Anforderungen verstoßen zum anderen weder gegen den Wortlaut noch gegen den Sinn des Art. 104 Abs. 1 GG, wenn die Ausfüllungsnorm auch ein Gesetz im materiellen Sinne sein kann, diesem nur die Aufgabe der Spezifizierung des Straftatbestandes zukommt und die Blankettnorm (als formelles Gesetz) selbst Voraussetzungen, Art und Umfang der Strafe hinreichend bestimmt umschreibt. Denn dann erfolgt die Freiheitsbeschränkung „auf Grund eines förmlichen Gesetzes“,⁵⁵⁷ dem rechtsstaatlichen und demokratischen Gehalt des Art. 104 Abs. 1 GG wird das Blankettstrafgesetz (durch die formelle Blan-

Lfg., 6. Aufl. (06/1997), § 1 Rn. 4. Anschaulich *BVerfG*, Beschl. v. 03.05.1967 – 2 BvR 134/63 = BVerfGE 22, 1 (18); Art. 103 Abs. 2 und Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG „fordern [...]“, daß der Gesetzgeber deutlich bestimmt, was strafbar sein soll, so daß die Fälle der Strafbarkeit sowie Art und Maß der Strafe schon auf Grund des Gesetzes und nicht erst auf Grund einer Rechtsverordnung vorausgesehen werden können“ (ähnlich *BVerfG*, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = NJW 2016, 3648 (3651); Beschl. v. 25.07.1962 – 2 BvL 4/62 = BVerfGE 14, 245 (252); *BVerfG*, Beschl. v. 06.05.1987 – 2 BvL 11/85 = BVerfGE 75, 329 (342); in diese Richtung auch *BGH*, Ur. v. 96.06.1973 – 1 StR 82/72 = BGHSt 25, 190 (196)).

⁵⁵³ Zur problematischen Grenzziehung zwischen Wesentlichem und Detailfragen *Kühl*, in: FS Lackner (1987), S. 815 (833). Zur Unbestimmtheit der von ihm sog. Spezifizierungsformel *Volkman*, ZRP 1995, 220 (222).

⁵⁵⁴ Dazu (mit Unterschieden in der Formulierung) für Art. 103 Abs. 2 GG *BVerfG*, Beschl. v. 23.05.1967 – 2 BvR 534/62 = BVerfGE 22, 21 (25); Beschl. v. 22.06.1988 – 2 BvR 234/87, 1154/86 = BVerfGE 78, 374 (383); Beschl. v. 08.05.1974 – 2 BvR 636/72 = BVerfGE 37, 201 (209); Beschl. v. 27.03.1979 – 2 BvL 7/78 = BVerfGE 51, 60 (70 f.); *Krey*, EWR 1982, 109 (181 f.); *Ambos*, Int. StrR, 3. Aufl (2011), § 11 Rn. 29; vgl. *M. Mayer*, in: Fuhrmann/Klein/Fleischfresser, Arzneimittelrecht (2010), § 45 Rn. 5. Auch nach *Kühl*, in: FS Lackner (1987), S. 815 (832), kann der Rechtsverordnung „die Regelung der Einzelheiten überlassen werden“. Für Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG *BVerfG*, Beschl. v. 22.06.1988 – 2 BvR 234/87, 1154/86 = BVerfGE 78, 374 (383); Ur. v. 03.07.1962 – 2 BvR 15/62 = BVerfGE 14, 174 (187); Beschl. v. 25.07.1962 – 2 BvL 4/62 = BVerfGE 14, 245 (251); Beschl. v. 06.05.1987 – 2 BvL 11/85 = BVerfGE 75, 329 (342); Beschl. v. 27.03.1979 – 2 BvL 7/78 = BVerfGE 51, 60 (70 f.); *Krey*, EWR 1982, 109 (183). Eine selbständige Bedeutung von Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG betont *BVerfG*, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = NJW 2016, 3648 (3649, 3651 f.). Das Prüfungsprogramm bleibt indes i.E. dasselbe, weshalb die Frage der selbständigen Bedeutung dahinstehen kann.

⁵⁵⁵ I.E. ebenso *Wittig*, in: Graf/Jäger/dies., Wirtschafts- und Strafrecht (2011), Einf. Rn. 20.

⁵⁵⁶ Zu (hier außen vor gelassenen) Ordnungswidrigkeitstatbeständen *Veit*, Rezeption technischer Regeln... (1989), S. 99.

⁵⁵⁷ *Krey*, EWR 1982, 109 (184); *Veit*, Rezeption technischer Regeln... (1989), S. 99.

kettnorm) in diesem Falle gerecht.⁵⁵⁸ Zudem ist es mit Blick auf die aus dem Demokratieprinzip resultierende Wesentlichkeitstheorie gerechtfertigt, den genannten Maßstab auch i.R.v. Art. 103 Abs. 2 GG anzulegen, da der Gesetzgeber im Bereich der Grundrechtsausübung alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen hat.⁵⁵⁹ Die Verfassungsschranken hinsichtlich Geldstrafe (Art. 103 Abs. 2 GG) und Freiheitsstrafe (Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG) zu unterscheiden, erscheint schlussendlich mit Blick auf die Ersatzfreiheitsstrafe (§ 43 StGB) wenig sinnvoll.⁵⁶⁰

Festgehalten werden kann: Es erfolgt einerseits eine gewisse Verschärfung der Anforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG, andererseits werden die Anforderungen des Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG abgeschwächt, indem bei Blankettstrafgesetzen (unter den genannten Voraussetzungen: dem materiellen Gesetz kommt nur eine Spezifizierung des Straftatbestandes zu und die formelle Blankettnorm oder eine formelle Ausfüllungsnorm umschreibt selbst Voraussetzungen, Art und Umfang der Strafe hinreichend bestimmt) auch ein (nur) materielles Gesetz Ausfüllungsnorm sein kann. Ferner kann notiert werden, dass bei der kompetenzwahrenden Funktion des Art. 103 Abs. 2 GG auch Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG mit hinein spielt.⁵⁶¹

Hieraus erhellt sich, dass unechte Blankettstrafgesetze im Hinblick auf die kompetenzwahrende Funktion des Art. 103 Abs. 2 GG, den Gesetzesvorbehalt (*gesetzlich* bestimmt) und ebenso bezüglich der Forderung nach einem förmlichen Gesetz in Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG unproblematisch sind,⁵⁶² stammen doch Blankett- und Ausfüllungsnorm von demselben Normgeber, sind also je formelle Gesetze.

⁵⁵⁸ Krey, EWR 1982, 109 (184); vgl. BVerfG, Urt. v. 03.07.1962 – 2 BvR 15/62 = BVerfGE 14, 174 (187).

⁵⁵⁹ Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 247; Krey, EWR 1982, 109 (182) je m.w.N.

⁵⁶⁰ Dietmeier, Blankettstrafrecht (2002), S. 121; Krey, EWR 1982, 109 (184).

⁵⁶¹ Dies ist gemeint, wenn im Folgenden neben Art. 103 Abs. 2 GG auch Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG zitiert wird. Es werden vereinzelt stets beide Artikel angeführt (dies praktiziert Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 239 ff.). Zwar beeinflusst die kompetenzwahrende die freiheitsgewährleistende Funktion mit (s. Kap. 2 B) I) am Anfang, S. 73) und beide greifen ineinander (wie noch in Kap. 2 D) I) 1) b) bb) a.E., S. 90 f., zu zeigen sein wird). Jedoch betrifft Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG einzig den Parlamentsvorbehalt, weshalb er hier nur angeführt wird, sofern es um diesen Vorbehalt (die kompetenzwahrende Funktion) unmittelbar geht.

⁵⁶² Damit ist allerdings nur ausgesagt, dass unechte Blankettstrafgesetze im Hinblick auf *diese* Forderungen unproblematisch sind. Zur Frage nach Bestimmtheit oder gar Klarheit wird hierdurch keine Aussage getätigt.

C) Das Verhältnis von allgemeinem Bestimmtheitsgebot und besonderem Bestimmtheitsgebot

Das in Art. 103 Abs. 2 GG enthaltene Bestimmtheitsgebot für Strafnormen ist eine Ausprägung des allgemeinen Bestimmtheitsgebots.⁵⁶³ Es wird als *lex specialis* zum allgemeinen Bestimmtheitsgebot verstanden,⁵⁶⁴ wofür spricht, dass es *schärfer*⁵⁶⁵ ist. Soweit das besondere Bestimmtheitsgebot anwendbar ist, ist das allgemeine Bestimmtheitsgebot verdrängt.⁵⁶⁶

Das gilt hingegen für das Gebot der Normenklarheit nicht. Denn das Gebot der Normenklarheit und jenes der Bestimmtheit unterscheiden sich, es existieren zwei Gebote, und sie können gerade nicht als synonym betrachtet werden.⁵⁶⁷ In Folge dessen müssen auch Strafnormen dem Gebot der Normenklarheit entsprechen – ein Ergebnis, das als durchaus konsensfähig angesehen werden kann, dessen Herleitung (i.R.v. Art. 103 Abs. 2 GG) indes oft ungeklärt bleibt.

D) Besonderes Bestimmtheitsgebot sowie Gebot der Normenklarheit und Blankettstrafgesetze

I) Bezugsobjekte der Anforderungen

(Besonderes) Bestimmtheitsgebot und Gebot der Normenklarheit richten sich an die Art und Weise der Normierung, den Norminhalt und die Normsprache, sie betreffen also die (gesamte) Norm, an diese richten sie ihre Anforderungen, sie ist Bezugsobjekt

⁵⁶³ Pieroth, in: Jarass/ders., GG, 11. Aufl. (2011), Art. 103 Abs. 2 Rn. 51; Faller, in: FS Merz (1992), S. 61 (62); Kibele, VBIBW 2012, 1 (4); Grefrath, JA 2008, 710 (712).

⁵⁶⁴ Degenhart, Staatsrecht 1, 27. Aufl. (2011), Rn. 358; Schmahl, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 12. Aufl. (2011), Art. 103 Rn. 25; Schmid-Aßmann, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 51.

⁵⁶⁵ Nolte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 5. Aufl. (2005), Art. 103 Abs. 2 Rn. 138; Degenhart, in: Sachs, GG, 6. Aufl. (2011), Art. 103 Rn. 54; Grefrath, JA 2008, 710 (712). Anders ausgedrückt verlangt es einen „höheren Bestimmtheitsgrad“ (Tiedemann, Tatbestandsfunktionen im Nebenstrafrecht (1969), S. 197 f.), ist besonders streng (Papier/Möller, AöR 122 (1997), 187 f.; ebenso Herb, Mangelnde Normenklarheit ... (1984), S. 32; ders., Verweisungsfehler im Datenschutz-Strafrecht (1986), S. 32), begründet weitergehende Bestimmtheitsanforderungen (BVerfG, Beschl. v. 18.05.1988 – 2 BvR 579/84 = NJW 1988, 2593 (2594); ähnlich Pieroth, in: Jarass/ders., GG, 11. Aufl. (2011), Art. 103 Abs. 2 Rn. 51; Kibele, VBIBW 2012, 1 (4); R. Jahn, JZ 1988, 545 (548)). Nach Schmid-Aßmann, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 167, verlangt Art. 103 Abs. 2 GG Strafgesetzen ein „höheres Maß an Präzision“ ab, als dies „auf dem großen Feld der Gesetzgebung“ sonst verlangt wird.

⁵⁶⁶ Daher ist ersteres gemeint, wenn im Folgenden im strafrechtlichen Kontext, im Hinblick auf Blankettstrafgesetze schlicht von Bestimmtheitsgebot die Rede ist. Soweit die freiheitgewährende Komponente in Rede steht, resultiert es aus Art. 103 Abs. 2 GG, aus Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG, wenn die kompetenzwahrende Funktion angesprochen ist (zum Letzteren vgl. Fn. 561).

⁵⁶⁷ S. schon Kap. 2 A) IV) und V), S. 69 ff.

der Gebote und zwar im Hinblick auf die Art und Weise der Normierung, also die Gesetzestechnik, und die Normsprache.

1) Gesetzestechnik der Verweisung

Wie erwähnt sind Blankettstrafgesetze ein spezieller Fall einer Verweisung: Ihre Vervollständigung (also die Verbindung ihrer Elemente Blankett- und Ausfüllungsnorm(en)⁵⁶⁸) erfolgt mit Hilfe der Gesetzestechnik der Verweisung. Dieser grundsätzliche Unterschied zu einem Vollstrafgesetz, der Umstand, dass es nicht nur eine Norm gibt, hat Auswirkung auf die konkreten Bezugsobjekte.

a) Gleichlauf von Vollstrafgesetzen und Blankettstrafgesetzen

Ist die Norm ein Vollstrafgesetz, ergibt sich der gesamte Norminhalt aus diesem, weitere Normen sind im Grundsatz nicht heranzuziehen. Es unterliegt insgesamt den Anforderungen von Normenklarheit und -bestimmtheit (und ist daher das einzige in Betracht kommende Bezugsobjekt). Demgegenüber erscheint die Bestimmung der Bezugsobjekte/-punkte bei Blankettstrafgesetzen weniger eindeutig, ist ihnen doch die Aufsplitterung von Strafdrohung und Tatbestand (also des gesamten Norminhaltes) in verschiedenen Normen (Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en)) sowie die Verbindung selbiger durch die Gesetzestechnik der Verweisung inhärent. Bei der Bestimmung der Bezugsobjekte ist zunächst von einem Vollstrafgesetz auszugehen. Es besteht ein Gleichlauf von Voll- und Blankettstrafgesetzen,⁵⁶⁹ was sich daraus rechtfertigt, dass für letztere nichts anderes als für erstere gelten kann, nur weil sich bei letzteren die Elemente der Gesamtregelung gerade nicht in bloß einer Norm befinden. Diese Aufsplitterung führt für den Normadressaten auch zu einem Mehr an Aufwand, sich den (kompletten) Norminhalt zu erschließen. Es besteht eine Identität zwischen den für

⁵⁶⁸ Plural im Falle linearer (Weiter-), paralleler (Mehrfach-), enumerativer und pauschaler Verweisungen, also bei Verweisungshäufungen.

⁵⁶⁹ Im Falle eines Vollstrafgesetzes mit normativem Tatbestandsmerkmal wird ein diesbezüglicher Rückgriff auf außer(straf)rechtliche Rechtsbegriffe/-regeln nötig, es handelt sich nach hier vertretener Ansicht (s. Kap. 1 C) III) 2), S. 42 ff.) insofern um einen offenen Tatbestand, eine Gesetzeslücke und die Aufgabe der Tatbestandskonkretisierung, der Lückenschließung fällt dem Richter anheim. Die Ergänzung erfolgt (in den Grenzen eines durch die Norm vorgegebenen Regelungsrahmens) gerade durch diesen und nicht durch den Normgeber, der (zur Tatbestandsausfüllung) auf andere Normen verweist und an den das Bestimmtheitsgebot (für das Gebot der Normenklarheit kann insofern nichts anderes gelten) adressiert ist (hierzu bereits die Nachw. in Fn. 481). Im Letzteren mag die wohl h.M. die Legitimation dafür finden, dass sie diese außer(straf)rechtlichen Rechtsbegriffe/-regeln nicht an Art. 103 Abs. 2 GG misst (s. Nachw. in Fn. 295). Jedenfalls bildet dieser Umstand den Grund dafür, Blankettstrafgesetze, bei denen die Norm-(Tatbestands-)ergänzung durch den Normgeber mithilfe der Gesetzestechnik der Verweisung erfolgt, im Ausgangspunkt in Bezug auf Normenklarheit und -bestimmtheit wie ein Vollstrafgesetz (ohne normativem Tatbestandsmerkmal) zu behandeln.

den Normadressaten zu dessen Ermittlung nötigen Elementen (bzw. dem, was ihm abverlangt wird, also dem Zusammenlesen nach Maßgabe der Verweisung(en)) und den Bezugspunkten der Anforderungen von Normenbestimmtheit und -klarheit. Die Aufsplitterung von Strafdrohung und Tatbestand, die dem Normadressaten schon mehr abverlangt, um sich den Gesamtnorminhalt zu erschließen, darf nicht dazu führen, einzelne Elemente eines Blankettstrafgesetzes nicht diesen Anforderungen zu unterwerfen und damit im Vergleich zu einem (für Normadressaten grundsätzlich leichter zugänglichen) Vollstrafgesetz geringere oder etwa gar keine Anforderungen zu stellen.⁵⁷⁰

Daraus erhellt sich: Bezugsobjekt der Anforderungen ist bei einem Blankettstrafgesetz jedenfalls der Gesamtnorminhalt, denn er entspricht dem sich aus selbigem ergebenden Inhalt des Vollstrafgesetzes. Der Gesamtnorminhalt setzt sich allerdings aus mehreren (mindesten zwei) Normen zusammen, erschließt sich aus einem Verweisungssystem. Nötig wird ein Rechtsfindungsprozess, der aus dem Zusammensetzen/-lesen von Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) besteht und an dessen Ende erst der Gesamtnorminhalt steht. Erst die Gesetzestechnik der Verweisung verbindet, kombiniert Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) und ermöglicht so das Zusammensetzen. Diesem Zusammenlesen als Vorgang des Ermitteln des Gesamtnorminhaltes⁵⁷¹ vorgelagert ist die Notwendigkeit, dass erkennbar ist, dass eine Verweisung überhaupt vorliegt. Das Zusammenlesen setzt dann die Ermittlung der Ausfüllungsnorm(en) voraus. Festgelegt sein muss die Reichweite der Verweisung, die Frage, *wie* Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) zusammenzusetzen/-zulesen sind, auf was (welche Ausfüllungsnorm(en)),⁵⁷² in welchem Umfang (nur auf Teile (z.B. Absatz 1 Satz 2) oder komplett)

⁵⁷⁰ Um sein Verhalten so einrichten zu können, dass er sich nicht strafbar macht, muss der Normadressat zusätzlich zur Blankettnorm die Ausfüllungsnorm auffinden, weshalb Blankettstrafgesetze an „Bestimmtheitsdefizite[n]“ litten und eine „strukturelle Unbestimmtheit“ bzw. eine „strukturell bedingte relative Unbestimmtheit“ aufwiesen, *Parzeller/Prittwitz*, *StoffR* 2009, 119 (121). Richtig daran ist, dass ein Vollstrafgesetz (bzw. dessen Norminhalt) für den Normadressaten grundsätzlich leichter zugänglich ist. Die demgegenüber komplexere Gestaltung eines Blankettstrafgesetzes darf nach dem Ausgeführten indes nicht als Legitimation dafür, an dieses generell geringere Anforderungen in Bezug auf Bestimmtheit und Klarheit der Norm zu stellen, missbraucht werden.

⁵⁷¹ Das Zusammenlesen ist eine nicht bloß mechanisch-technische Tätigkeit, sondern „interpretatorische[n] Tatbestandsbildung“, die zu „Schwierigkeiten der Rechtshandhabung“ und zu „Gefahren für die Rechtssicherheit“ führen kann, wie *Tiedemann*, in: *FS Schaffstein* (1975), S. 195 (196), zu Recht anmerkt. Das verdeutlicht einmal mehr, dass es gerechtfertigt ist, die Gesamtregelung als Bezugsobjekt der (aus dem Prinzip der Rechtssicherheit abgeleiteten) Gebote der Bestimmtheit und der Normenklarheit zu verstehen, sie den Anforderungen selbiger zu unterwerfen.

⁵⁷² *Clemens*, *AöR* 111 (1986), 63 ff., erörtert bei seiner Untersuchung „Die Verweisung von einer Rechtsnorm auf andere Vorschriften – insbesondere ihre Verfassungsmäßigkeit –“ (S. 63) einzig die „Bestimmtheit der Verweisungsklausel“ (S. 83 ff.). – Einzig, da nur Bestimmtheit und nicht auch Klarheit und da nur der „Verweisungsklausel“ (es wird also lediglich diese als Bezugsobjekt der Anforderungen des Bestimmtheitsgebots ver-

und in welcher Weise (ggf. nur entsprechende Anwendung (Verweisungsanalogie)) sich die Verweisung(en) bezieht (beziehen).⁵⁷³ Wenn aufgrund von Weiterverweisungen Verweisungsketten vorliegen (Fall linearer Verweisungen),⁵⁷⁴ muss jedoch in den jeweils weiterverweisenden Ausfüllungsnormen das soeben Dargelegte ermöglicht sein; ferner müssen die Weiterverweisungen zu erkennen geben, wohin sie führen. Die einzelnen Objekte der linearen Verweisung müssen zu ermitteln und zu einer (Verweisungs-) Kette zusammenzusetzen sein, um überhaupt den Gesamtnorminhalt zusammensetzen (zusammenlesen) zu können. Diese Voraussetzungen für die Möglichkeit des Ermitteln, des Zusammenlesens von Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) (also des kompletten Rechtsfindungsprozesses) wird hier mit dem **Begriff der Verweisung an sich** umschrieben.

Bezugspunkte der genannten Gebote sind daher grundsätzlich alle diese Elemente eines Blankettstrafgesetzes (also alles, was zur Vervollständigung des Blankettstrafgesetzes nötig ist): Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en),⁵⁷⁵ die Verweisung an sich⁵⁷⁶

standen). Danach genügt „Eine Verweisungsklausel [...] nur dann dem Bestimmtheitsgebot, wenn sie in hinreichendem Maße erkennen lässt, welche Vorschriften die verweisende Norm im einzelnen in Bezug nimmt: Die Verweisungsnorm muß die in Bezug genommenen Vorschriften so genau angeben, daß der Betroffene erkennen kann, welche Vorschriften dies sind.“ (S. 83 f.). Dies ist zutreffend, jedoch nur die halbe Wahrheit, wie sich aus dem Vor- und Nachstehenden ergibt. Auch *BVerfG*, Urt. v. 30.05.1956 – 1 BvF 3/53 = NJW 1956, 1025 (1026), hebt hervor, dass für den „Rechtsunterworfenen [...] die in Bezug genommenen Bestimmungen klar erkennbar“ sein müssen.

⁵⁷³ Ganz grob in diese Richtung etwa *Satzger/Langheld*, HRRS 2011, 460 (461), die darauf hinweisen, dass „durch die Verweisungstechnik an sich [...] zusätzliche Unsicherheit“ im Hinblick auf den tatsächlichen Inhalt des Blankettstrafgesetzes entstehen kann, „wenn nicht hinreichend deutlich wird, worauf sich die Verweisung bezieht“. *Krey*, EWR 1981, 109 (179), fordert, der Bürger muss „erkennen können, auf welche Vorschriften verwiesen wird, und er muss deren Inhalt ermitteln können“. Nach *BVerfG*, Beschl. v. 15.03.1978 – 2 BvF 927/76 = BVerfGE 48, 48 (55), muss „hinreichend deutlich“ sein, „worauf sich die Verweisung bezieht“, ebenso *BVerfG*, Beschl. v. 27.03.1979 – 2 BvL 7/78 = BVerfGE 51, 60 (74); *Satzger*, Int. und Europ. StrR, 5. Aufl. (2011), § 9 Rn. 67; *Veit*, Rezeption technischer Regeln... (1989), S. 93. S.a. noch unten in Fn. 576.

⁵⁷⁴ Für Fälle paralleler, enumerativer und pauschaler Verweisungen ergibt sich demgegenüber von Vorstehendem keine Abweichung.

⁵⁷⁵ In Bezug auf das Bestimmtheitsgebot ist dies anerkannt, vgl. etwa *Krey*, EWR 1981, 109 (179); *Dannecker*, in: LK/StGB, Bd. 1, 12. Aufl. (2007), § 1 Rn. 151 f.; *Rudolphi*, in: SK/StGB, Loseblatt, 26. Lfg., 6. Aufl. (06/1997), § 1 Rn. 12; *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität nebenstrafrechtlicher Tatbestände (1986), S. 107; *Dietmeier*, Blankettstrafrecht (2002), S. 114; *Enderle*, Blankettstrafgesetze (2000), S. 173; *Schütz-Zendübel*, Die Bezugnahme auf EU-Verordnungen in Blankettstrafgesetzen (2012), S. 259; *Veit*, Rezeption technischer Regeln... (1989), S. 93; *BVerfG*, Beschl. v. 07.05.1968 – 2 BvR 702/65 = BVerfGE 23, 265 (269); Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = NJW 2016, 3648 (3651).

⁵⁷⁶ An diesem Punkt mehrten sich die Unterschiede im Detail. In hiesige Richtung: *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 241, für den die „Verknüpfung“ von Blankett- und Ausfüllungsnorm bestimmt sein muss, was voraussetze, dass sich der Blankettnorm „hinreichend klar entnehmen“ lässt, „worauf sich die Verweisung bezieht“; ähnlich *ders.*, in: S/S/W, StGB (2009), § 1 Rn. 54. Nach *BVerfG*, Beschl. v. 15.07.1969 – 2 BvF 1/64 = BVerfGE 26, 338 (367), gilt: Die „Verweisung muß hinreichend bestimmt sein [und] klar erkennen lassen, welche Vorschriften im einzelnen maßgebend sein sollen“; ähnlich *Hohmann*, ZIS 2007, 38 (45). Nach *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität nebenstrafrechtlicher Tatbestände (1986), ist das „Urteil über die Bestimmtheit von der Beurteilung des gesamten Verweisungssystems abhängig“ (S. 107). Die Verweisungen „müssen die Gewähr dafür bieten, daß der Rechtsunterworfenen klar erkennen kann, auf welche Vorschriften und

und die Gesamtregelung (der Gesamtnorminhalt).⁵⁷⁷ Entscheidend ist, dass alle diese Elemente eines Blankettstrafgesetzes jeweils sowohl den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots als auch denen des Gebotes der Normenklarheit zu entsprechen haben. Dies wird in Literatur und Rechtsprechung bezüglich der einzelnen Elemente *und* der beiden Gebote (soweit ersichtlich) nicht erkannt.⁵⁷⁸ Sind Bestimmtheits- und Normenklarheitsgebot jeweils ein Maßstab eines Vollstrafgesetzes, so müssen sie (aus den genannten Gründen) auch jeweils ein solcher für Blankettstrafgesetze sein, deren Elemente also grundsätzlich Bezugsobjekte der Anforderungen dieser Gebote sein.

Die Ausfüllungsnorm(en) ist (sind) selbst dann Bezugsobjekt(e) des besonderen („strafrechtlichen“) Bestimmtheitsgebots, wenn sie eine außerstrafrechtliche ist/sie außerstrafrechtliche sind,⁵⁷⁹ da sie die Blankettnorm konkretisiert (konkretisieren), den Tatbestand (näher) umschreibt (umschreiben). Gleiches gilt für den (nicht strafrechts-spezifischen) Grundsatz der Normenklarheit.

Es lässt sich zusammenfassen: Der **Gesamtnorminhalt** ist das Ergebnis eines Rechtsfindungsprozesses, der Frage, was wie zusammenzusetzen ist und entspricht der Rege-

in welchem Umfang im Rahmen des "Gesamtstraftatbestands" Bezug genommen wurde" (S. 108). Sie fordert Bestimmtheit der „Bezugnahmen“ als „Bindeglieder zwischen den einzelnen Elementen“ (S. 108), „Zuordnung und Vernetzung der einzelnen Normen untereinander“ (S. 109) müssten bestimmt sein.

Ferner zum Gebot der Normenklarheit: Nach *Dannecker*, in: LK/StGB, Bd. 1, 12. Aufl. (2007), § 1 Rn. 151, muss die Blankettnorm „die einschlägige Ausfüllungsnorm sowie deren Gegenstand und Inhalt hinreichend genau [...] bezeichnen und abgrenzen“. Er fordert „Klarheit der Verweisung“. *Schmid-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 201, spricht von einer „Verkopplung“ von Blankettnorm und Ausfüllungsnorm, die „rechtstechnisch dem Gebot der Gesetzesklarheit“ entsprechen muss. Für *BVerfG*, Urt. v. 30.05.1956 – 1 BvF 3/53 = BVerfGE 5, 25, muss die verweisende Norm „klar erkennen lassen, was Rechtens sein soll“ (S. 31), „die in Bezug genommenen Bestimmungen [müssen] klar erkennbar [...] und deren Inhalt mit hinreichender Sicherheit“ festzustellen sein (S. 33); ähnlich *BVerfG*, Beschl. v. 29.04.2010 – 2 BvR 871/04, 2 BvR 414/08 = wistra 2010, 396 (402) m.w.N. Für *Stumpf*, NVwZ 2003, 1198 (1199), muss die „Verweisung hinreichend bestimmt und inhaltlich klar sein“.

Vom grundsätzlichen Ansatz ähnlich wie hier *Twofigh*, Der Staat 48 (2009), 29 (40) m.w.N.: „Soweit die praktische Bedeutung einer Regelung [...] vom Zusammenspiel von Normen unterschiedlicher Regelungsbereiche [abhängt], müssen die Klarheit des Norminhalts und die Voraussehbarkeit der Ergebnisse der Normanwendung gerade auch im Hinblick auf dieses Zusammenspiel gesichert sein“.

⁵⁷⁷ Bestimmtheit der Gesamtregelung fordern wie hier *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität nebenstrafrechtlicher Tatbestände (1986), S. 108 f., und *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 153. Für *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 249 f., ist die primäre Frage, ob die Strafnorm insgesamt bestimmt ist, ob Blankettnorm und Ausfüllungsnorm den Bestimmtheitsanforderungen genügen. Dies sei in einem „Gesamt-/Wertungsakt“ zu ermitteln. Dazu auch *ders./Langheld*, HRRS 2011, 460 (461), wonach der aus Blankettnorm und Ausfüllungsnorm „zusammengesetzte „Gesamtwertungsakt“ dem Bestimmtheitsanforderungen gerecht werden“ muss, und ähnlich *Schmid-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 201, für den Blankett- und Ausfüllungsnorm „zusammen [...] sachlich den üblichen Bestimmtheitsanforderungen“ gerecht werden müssen; ferner *Heghmanns*, Grundzüge einer Dogmatik ... (2000), S. 100.

⁵⁷⁸ S. dazu die vorstehenden Nachweise in den Fußnoten 575 bis 577.

⁵⁷⁹ Vgl. *Otto*, in: FS Seebode (2008), S. 81 (83); *Schmid-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 201.

lung eines Vollstrafgesetzes. Er ergibt sich aus dem Zusammenlesen von **Blankettnorm** und **Ausfüllungsnorm(en)**. Diese Elemente sollen den Gesamtnorminhalt liefern, können dies aber nur durch die Einbindung in ein Verweisungssystem mithilfe der **Verweisung an sich**. Sie ermöglicht das Zusammenlesen, indem sie vorschreibt, wie Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) miteinander zu kombinieren sind, ohne sie ist ein Zusammensetzen unmöglich, gibt es keinen Gesamtnorminhalt. Da er also aus Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) nach Maßgabe der Verweisung an sich besteht, sind für ihn diese drei weiteren Elemente des Blankettstrafgesetzes nötig, was die gegenseitige Verzahnung aller Elemente des Blankettstrafgesetzes verdeutlicht. Gleichwohl: Auch wenn diese drei Elemente für sich alleine genommen bestimmt und klar sind, ist damit noch nicht ausgesagt, dass dies der Gesamtnorminhalt als Kombination dieser anderen Elemente auch ist. Alle vier Elemente werden für das benötigt, was sich beim Vollstrafgesetz alleine aus diesem ergibt; sie unterliegen grundsätzlich jeweils den Anforderungen von Bestimmtheits- und Normenklarheitsgebot.

b) Beachtung der Unterschiede zwischen echten und unechten Blankettstrafgesetzen beim Maß an Bestimmtheit i.S.v. Art. 103 Abs. 2 GG

Hinsichtlich des an Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) zu stellenden Maßes an Bestimmtheit im Sinne von Art. 103 Abs. 2 GG kommt es darauf an, ob ein echtes oder ein unechtes Blankettstrafgesetz vorliegt, ob (wie auch schon oben beim Parlamentsvorbehalt der Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG) die Ausfüllungsnorm(en) materielles oder formelles Gesetz ist (sind). Insofern ist (in Ausnahme zu dem oben entwickelten Grundsatz, dass Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) Bezugsobjekt der Bestimmtheitsanforderungen sind) zu formulieren:

aa) Ist die Ausfüllungsnorm ein *formelles Gesetz* bzw. sind im Falle von Verweisungshäufungen die Ausfüllungsnormen ausschließlich solche, dann müssen Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) grundsätzlich (nur) zusammen (zusammengelesen) bestimmt sein.⁵⁸⁰ In diesem Fall ist es der Disposition des Normgebers weitgehend

⁵⁸⁰ Ganz ähnlich *Schmitz*, in: MünchKomm/StGB, Bd. 1, 2. Aufl. (2011), § 1 Rn. 54 („in ihrer Gesamtschau“); *Hinderer*, Insolvenzstrafrecht ... (2010), S. 129 f., und *Schmid-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 208 („zusammengenommen ("summativ")“).

überlassen, wie untereinander die Gewichte verteilt sind.⁵⁸¹ Hinsichtlich der Frage des ausreichenden Maßes kommt dann der Gesamtregelung entscheidendes Gewicht zu.⁵⁸²

bb) Ist die Ausfüllungsnorm hingegen ein *materielles Gesetz*, dann sind die an die Blankettnorm zu stellenden Bestimmtheitsanforderungen höher. Das fordert Art. 104 Abs. 1 GG und ergibt sich aus dem Sinn des Bestimmtheitsgebots, wonach die Verbotsmaterie nur der (formelle) Gesetzgeber selbst formulieren darf.⁵⁸³ Art. 103 Abs. 2 GG verlangt, dass die Strafbarkeit *gesetzlich bestimmt* ist. Unter dem Blickwinkel der kompetenzwahrenden Funktion wird zwar der Gesetzesbegriff in Art. 103 Abs. 2 GG von der h.A. (zu Recht) als ein weiter angesehen, der auch materielle Gesetze miteinschließt.⁵⁸⁴ Jedoch ist (ebenso wie i.R.v. Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG) erforderlich, dass Voraussetzungen, Art und Maß der Strafe durch das formelle Gesetz hinreichend *bestimmt* werden.⁵⁸⁵ Nur die Ausfüllung des gesetzlich (durch ihn) vorgegebenen Rahmens im Sinne einer (gewissen) Spezifizierung darf der (parlamentarische) Normgeber danach aus der Hand geben.⁵⁸⁶ Das verlangt zugleich ein erhöhtes Maß an Bestimmtheit in Bezug auf die Blankettnorm. Der Gesamtregelung kommt dann in Bezug auf die Bestimmtheitsanforderungen nicht diese entscheidende Bedeutung zu wie bei der Ausfüllung durch ein formelles Gesetz.⁵⁸⁷ Dies gilt (und verdient aus den genannten

⁵⁸¹ Hinderer, Insolvenzstrafrecht ... (2010), S. 129 f.; Schmid-Aßmann, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 208.

⁵⁸² Insofern ist Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 249 f., zuzustimmen, der die Bestimmtheit von Blankett- und inkorporierter Ausfüllungsnorm, also der „Strafnorm insgesamt“ (ermittelt durch einen „Gesamt-) Wertungsakt“, der als „Vorüberlegungen“ die „isolierte“ Bewertung der Bestimmtheit von Blankettstrafgesetz und Ausfüllungsnorm als zwei „Teilbewertung[en]“ voraussetzt, als „primäre Frage“ bezeichnet [Original mit Hervorhebung].

⁵⁸³ Ähnlich Schmitz, in: MünchKomm/StGB, Bd. 1, 2. Aufl. (2011), § 1 Rn. 54, der allerdings (wohl weitergehend) fordert, dass die Blankettnorm „selbst schon hinreichend bestimmt“ ist. Wenn damit eine hinreichende Bestimmtheit selbiger in Bezug auf die Festlegung von Art und Maß der Strafe durch die Blankettnorm gemeint ist (s. sogleich u.), verdient dies Zustimmung.

⁵⁸⁴ Kap. 2 B) II) 1), S. 79 ff.

⁵⁸⁵ Vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 06.05.1987 – 2 BvL 11/85 = BVerfGE 75, 329 (342): „Wird der Straftatbestand eines Blankettstrafgesetzes durch ein anderes förmliches Gesetz ergänzt, kann bei der Normierung des Blankettstrafgesetzes auf die ausfüllende Norm verwiesen werden. Erfolgt die Ergänzung [...] durch eine Rechtsverordnung, so genügt eine derartige Verweisung nicht; vielmehr müssen zugleich die Voraussetzungen der Strafbarkeit, Art und Maß der Strafe entweder im Blankettstrafgesetz selbst oder in einer anderen gesetzlichen Vorschrift, auf die das Blankettstrafgesetz Bezug nimmt, hinreichend deutlich umschrieben werden.“ [Original ohne Hervorhebung], inhaltlich identisch schon BVerfG, Beschl. v. 03.05.1967 – 2 BvR 134/63 = BVerfGE 22, 1 (18); Beschl. v. 25.07.1962 – 2 BvL 4/62 = BVerfGE 14, 245 (252); Beschl. v. 15.10.1990 – 2 BvR 385/87 = NStZ 1991, 88 (88); in die ähnliche Richtung auch BVerfG, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = NJW 2016, 3648 (3651).

⁵⁸⁶ Dazu Schmitz, in: MünchKomm/StGB, Bd. 1, 2. Aufl. (2011), § 1 Rn. 54: Der Ausfüllungsnorm darf nur eine Detailregelung (Spezifizierung) zukommen; vgl. ferner BVerfG, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = NJW 2016, 3648 (3651).

⁵⁸⁷ Insofern ist Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 249 f., zu widersprechen, wenn er davon ausgeht, die (mittels eines „Gesamt-) Wertungsakt[s]“ zu ermittelnde Bestimmtheit der „Strafnorm insgesamt“

Gründen Zustimmung), wenn Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) durch konstitutive dynamische (normenwerk- und normgeberexterne) Verweisung(en) miteinander verbunden sind. Nur dann liegt nach hiesigem Verständnis⁵⁸⁸ ein echtes Blankettstrafgesetz vor. Ferner ist die Forderung, das formelle Gesetz muss Voraussetzungen, Art und Maß der Strafe hinreichend bestimmen, dahingehend zu verstehen, dass dies die Blankettnorm (formelles Gesetz) selbst oder eine formelle Ausfüllungsnorm (also ein formelles Gesetz, auf das verwiesen wird wie z.B. i.R.e. linearen Verweisung: Blankettnorm – formelle Ausfüllungsnorm – materielle Ausfüllungsnorm) sein kann.

Aus dem Vorstehenden wird das Zusammenspiel der verschiedenen Funktionen des Art. 103 Abs. 2 GG (i.V.m. Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG) anschaulich: Hier werden die (rechtsstaatlichen) Bestimmtheitsanforderungen (die freiheitsgewährende Funktion) unterstützt und zugleich erhöht durch den Parlamentsvorbehalt (kompetenzwahrende Funktion).

c) Zwischenergebnis

Bezugspunkte von Bestimmtheitsgebot und Gebot der Normenklarheit sind bei Blankettstrafgesetzen (jedenfalls) die Gesamtregelung (der Gesamtnorminhalt), die Verweisung an sich sowie grundsätzlich Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en).

Bei der Frage nach dem ausreichenden Maß an Bestimmtheit im Sinne von Art. 103 Abs. 2 GG sind Unterschiede zwischen echtem und unechtem Blankettstrafgesetz zu berücksichtigen: Im letzteren Fall müssen Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) (nur) zusammen bestimmt im Sinne von Art. 103 Abs. 2 GG sein, im ersten Fall sind die Bestimmtheitsanforderungen an die Blankettnorm im Grundsatz höher: Sie muss Voraussetzungen, Art und Maß der Strafe hinreichend bestimmen und nur die Ausfüllung dieses Rahmens im Sinne einer (gewissen) Spezifizierung darf der Ausfüllungsnorm (den Ausfüllungsnormen) überlassen werden. Ist allerdings noch ein anderes formelles Gesetz als Ausfüllungsnorm „dazwischen geschaltet“, genügt es, wenn dieses Voraussetzungen, Art und Maß der Strafe hinreichend bestimmt.

sei die „primäre Frage“.

⁵⁸⁸ Kap. 1 C) V) 1) a), S. 54 ff.

d) Wechselbeziehung Klarheits- und Bestimmtheitsgebot – Gesetzestechnik der Verweisung

Schlussendlich fragt sich, in welchem Verhältnis Klarheits- und (besonderes) Bestimmtheitsgebot zu der Gesetzestechnik der Verweisung stehen.

aa) Ausgangspunkt

Als Ausgangspunkt kann festgehalten werden, dass die Gesetzestechnik der Verweisung (mag man sie auch als „grobe Unhöflichkeit des Gesetzgebers“ bezeichnen)⁵⁸⁹ a priori nicht zwingend klarheits- und noch weniger bestimmtheitsfeindlich ist:

Durch Verweisungen werden Normen komplexer, sie erlangen eine höhere Regelungsdichte und sind damit exakter. Insofern sind Verweisungen dem Bestimmtheitsgebot grundsätzlich zuträglich. Abträglich sind sie ihm allerdings insofern, als dass unter einer höheren Regelungsdichte die Vorhersehbarkeit staatlicher Reaktion für den Bürger leiden kann. Durch die zusätzliche, von der (den) Ausfüllungsnorm(en) gebotenen Information kann die Blankettnorm an Bestimmtheit und aber auch Klarheit gewinnen.⁵⁹⁰ Verweisungen können ferner dazu dienen, den Normtext zu entlasten, Wiederholungen zu vermeiden und können so die Klarheit (im Sinne von Verständlichkeit) befördern⁵⁹¹.

Gleichwohl fordern Verweisungen den Normadressaten, dieser muss sich den gesamten Inhalt der Norm i.R. eines Rechtsfindungsprozesses erst durch ein Zusammenlesen von Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) mithilfe der Verweisung an sich erschließen und dabei die Ausfüllungsnorm(en) auffinden. Im Vergleich zu einer Abfassung in einer Norm (wie beim Vollstrafgesetz) vermindert diese räumliche Trennung (von Strafandrohung und Tatbestand) allerdings regelmäßig die Vorhersehbarkeit staatlichen Tuns und die Notwendigkeit des Auffindens und Zusammenlesens führt häufig⁵⁹² zu einer Einbuße an Klarheit,⁵⁹³ Übersichtlichkeit⁵⁹⁴ sowie Praktikabilität der Norm,

⁵⁸⁹ So *Staats*, ZRP 1978, 59 (60).

⁵⁹⁰ *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 141, und *Staats*, ZRP 1978, 59 (61), die als Beispiel die Verweisung in § 35h Abs. 1 und 3 S. 1 StVZO auf eine DIN-Norm zur Verdeutlichung des Begriffs „Erste-Hilfe-Material“ nennen. *Staats* geht davon aus, dass dem „In der Regel“ so ist.

⁵⁹¹ Ausf. o. Kap. 1 D) I), S. 60.

⁵⁹² Demgegenüber geht *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 160, davon aus, dass *jede* Verweisung zu einer Einbuße an Klarheit und Übersichtlichkeit führt, was nach dem Vorgeschiedenen so absolut nicht gelten kann.

⁵⁹³ Diesbezüglich ebenso *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (69); *Reinermann*, Verweisungen in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen (1997), S. 69.

⁵⁹⁴ Dazu *Sayed*, Die verfassungsrechtliche Herleitung des Klarheitsgebots ... (2010), S. 181; *Guckelberger*, ZG

sie kann der Verständlichkeit⁵⁹⁵ abträglich sein. Die Gesetzesstruktur kann durch komplexe (insbesondere zahlreiche parallele und/oder lineare) Verweisungen intransparent werden, die Normanwendung kann beeinträchtigt sowie fehleranfällig werden, und die Widerspruchsfreiheit der Norm abnehmen.

bb) Rückführung auf Regelungsmaterie

Aus dem Vorstehenden ergibt sich ein geteiltes Bild: Der Einsatz der Gesetzestechnik der Verweisung kann also einerseits zu einem Mehr an Bestimmtheit und/oder Klarheit führen oder aber Bestimmtheit und/oder v.a. Klarheit gerade entgegen stehen. Im Idealfall führt er zu bestmöglicher Bestimm- und Klarheit. Andererseits richten sich die Bestimm- und Klarheitsanforderungen an die Norm, die Art und Weise der Normierung und somit (auch) gerade an die eingesetzte Gesetzestechnik. Folglich besteht eine Wechselbeziehung zwischen den beiden Geboten sowie der Gesetzestechnik der Verweisung. Diese ist im Einzelfall zu harmonisieren, wobei der zu normierenden Materie Bedeutung zukommt: Ob die Gesetzestechnik der Verweisung überhaupt eingesetzt wird (ob die Norm also ein Voll- oder Blankettstrafgesetz ist) und wie sie dann gegebenenfalls eingesetzt wird (also in welcher Art und Weise von den verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht wird), wird von der Regelungsmaterie jedenfalls beeinflusst. Von einer strengen Abhängigkeit wird hier nicht auszugehen sein, da dem Normgeber bezüglich des Einsatzes ein gewisser Ermessensspielraum wird zugebilligt werden müssen.

Es gilt hier der Grundsatz: Komplexere Materien verlangen eher eine detaillierte Normgestaltung, den Einsatz der Gesetzestechnik der Verweisung bzw. von Blankettstrafgesetzen im Allgemeinen und der verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten im Besonderen. Komplexere Ausgestaltungsmöglichkeiten werden eher notwendig (z.B. Verweisungshäufungen).⁵⁹⁶ Einfachere Materien dagegen können eher ohne (also durch Vollstrafgesetz) oder unter weitgehendem Verzicht auf Verweisungen bzw.

2004, 62 (69); *Reinermann*, Verweisungen in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen (1997), S. 69.

⁵⁹⁵ Hierzu *Wolff*, Die Gesetzessprache (1952), S. 7; *Hiller*, Die Verweisung in den Satzungen der Kassenärztlichen Vereinigungen ... (1988), S. 71; vgl. *Grauer*, Die Verweisung im Bundesrecht ... (1980), S. 12 f.; *Hömig*, DVBl 1979, 307 (308). Zu aus der Gesetzesstruktur resultierenden Verständnisschwierigkeiten auch *Baden*, in: Rüdiger/ders./Kindermann, Vorstudien zu einer Theorie der Gesetzgebung (1975), S. 99 (103 ff.).

⁵⁹⁶ Das klingt auch in einer Aussage des BGH, Beschl. v. 16.08.1996 – 1 StR 745/95 = NJW 1996, 3220 (3221), an, wenn der Senat meint, lange Verweisungsketten dienen der Erfassung „komplexer Materien“.

komplexer Ausgestaltungsmöglichkeiten geregelt werden. Also nur unter „spärlicher“ Verwendung der Verweisungstechnik.

2) Normsprache

Ferner ist die Normsprache Bezugsobjekt der Anforderungen von Bestimmtheits- und Klarheitsgebot.

a) Grundlegung: Abhängigkeit von Normsprache und Normadressaten von der Regelungsmaterie

Zunächst ist davon auszugehen, dass es ein **Abhängigkeitsverhältnis** zwischen der von der Norm geregelten **Materie** und ihrer **Sprache** gibt;⁵⁹⁷ letztere wiederum ist (mit-) entscheidend für Klarheit (v.a. Verständlichkeit)⁵⁹⁸ und Bestimmtheit der Norm: Umso klarer und umso präziser die Norm sprachlich gefasst ist, desto weniger Spielraum für Auslegung existiert, desto mehr Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit (Orientierungssicherheit) ist gegeben, desto mehr Rechtssicherheit bietet die Norm. Normen sollen die Materie angemessen regeln,⁵⁹⁹ was nur gelingt, wenn sie die für den Umgang mit der betreffenden Materie vorhandene Fachsprache inklusive der Fachtermini verwendet. Selbst die Rechtssprache⁶⁰⁰ an sich ist eine Fachsprache,⁶⁰¹ so finden sich in eher alltägliche Vorgänge regelnden Normen juristische (Fach-) Ausdrücke,⁶⁰² auf die nicht völlig verzichtet werden kann.⁶⁰³ Komplexe (nicht alltägliche) Lebenssachverhalte, medizinische (oder technische) Vorgänge regelnde Normen (wie etwa jene des Embryonenschutzgesetzes – ESchG oder des Stammzellgesetzes – StZG) verwenden die in den betreffenden (Verkehrs-) Kreisen übliche Fachsprache und die Fachausdrücke.⁶⁰⁴ Andernfalls wären sie ungeeignet, die zu erfassenden Vorgänge zum ei-

⁵⁹⁷ Angedeutet bei *Schneider*, in: FS Grewe (1981), S. 539 (547 f.), wenn er davon ausgeht, dass von der Materie des Gesetzes die „Sonder(fach)sprache“ abhängig ist.

⁵⁹⁸ Dazu *Wolff*, Die Gesetzessprache (1952), S. 2 m.w.N.: „Die erste Forderung, die an die Sprache des Gesetzgebers gestellt werden muß, ist Verständlichkeit“.

⁵⁹⁹ Vgl. *Hill*, Gesetzgebungslehre (1982), S. 130; *Noll*, Gesetzgebungslehre (1973), S. 183.

⁶⁰⁰ Vom Latein als Gesetzes-, Urteils- und Urkundensprache bis zur Ablösung durch die Deutsche Sprache *Triepe*, Vom Stil des Rechts (1947), S. 127 ff.

⁶⁰¹ *Twofigh*, Der Staat 48 (2009), 29 (48).

⁶⁰² Vgl. dazu mit Beispielen *Baden*, in: Rüdiger/ders./Kindermann, Vorstudien zu einer Theorie der Gesetzgebung (1975), S. 99 (100).

⁶⁰³ *Baden*, in: Rüdiger/ders./Kindermann, Vorstudien zu einer Theorie der Gesetzgebung (1975), S. 99 (101). Nach *Wolff*, Die Gesetzessprache (1952), S. 103 f., sind „Fachausdrücke“ selbst in „ganz volkstümliche[n] Gesetze[n]“ unvermeidbar.

⁶⁰⁴ Man kann es mit *Wolff*, Die Gesetzessprache (1952), S. 103, auch so ausdrücken, dass „Fachausdrücke in Spezialgesetzen nicht zu vermeiden“ sind. Zwar ist es grundsätzlich auch möglich, Fachtermini in Form von

nen klar im Sinne von verständlich und zum anderen bestimmt im Sinne von präzise zu umschreiben. Die Verwendung von Fachsprache und Fachausdrücken führt zu einer exakten Normierung und wird so der Forderung nach Bestimmtheit erst gerecht. Sie beugt Missverständnissen und Unklarheiten vor, führt also grundsätzlich auch zu mehr Verständlichkeit und damit zu Klarheit.⁶⁰⁵ Werden dagegen Vorgänge des täglichen Lebens geregelt (etwa durch die allgemeinen Vorschriften zum Kauf, §§ 433 ff. BGB), ist eine allgemein verständliche Sprache zu wählen, die ein Verständnis des Geregelten seitens eines „Durchschnittsbürgers“ gestattet.⁶⁰⁶ Eine Norm darf den identischen Schwierigkeitsgrad aufweisen, wie die von ihr geregelte Materie,⁶⁰⁷ eine Verkomplizierung ohne Not ist indes nicht statthaft.⁶⁰⁸

Werden Fachsprache und -termini verwendet, muss stets gewährleistet sein, dass der Text überhaupt verstehbar bleibt und dies ohne Wörterbuch oder Code,⁶⁰⁹ doch darf (und muss) ein Grundverständnis der Materie und der betreffenden Fachsprache und -termini seitens der Normadressaten vorausgesetzt werden.⁶¹⁰ Die *Normsprache* ist also nicht nur von der Regelungsmaterie abhängig. Sie wird ferner *vom Adressatenkreis* der Norm *beeinflusst*.⁶¹¹ Ist die Norm an den Normalbürger adressiert, ist die Sprache eine einfachere, mehr allgemeinverständliche, als wenn die Norm sich an Fachleute richtet, dann darf die Sprache komplizierter, weniger allgemeinverständlich sein.⁶¹² Der *Adressatenkreis* seinerseits steht in einem *Abhängigkeitsverhältnis* zur *Regelungsmaterie*. Die Materie entscheidet über die von der Norm betroffenen Adressaten.

Legaldefinitionen in das betreffende Normenwerk einzuführen. Doch ist dabei zu beachten, dass nicht jeder Fachbegriff dadurch (tatsächlich) konkretisiert werden kann (*Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität nebenstrafrechtlicher Tatbestände (1986), S. 115), Legaldefinitionen die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit des Gesetzes erschweren und Definitionen ins Unendliche führen können, wenn in der Definition verwendete Ausdrücke ihrerseits definiert werden (*Noll*, Gesetzgebungslehre (1973), S. 263 f.), was wiederum jedenfalls nicht die Verständlichkeit fördert.

⁶⁰⁵ Ähnlich auch *Moll*, Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung (1998), S. 139; *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 243; vgl. ferner *Schneider*, in: FS Grewe (1981), S. 539 (548).

⁶⁰⁶ Ebenso *Hill*, Gesetzgebungslehre (1982), S. 130.

⁶⁰⁷ *Noll*, Gesetzgebungslehre (1973), S. 183.

⁶⁰⁸ Vgl. *Twofigh*, Der Staat 48 (2009), 29 (73).

⁶⁰⁹ *Staats*, ZRP 1978, 59 (61); *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität nebenstrafrechtlicher Tatbestände (1986), S. 114.

⁶¹⁰ Ähnlich *Schneider*, in: FS Grewe (1981), S. 539 (548); *Hill*, Gesetzgebungslehre (1982), S. 130; *Staats*, ZRP 1978, 59 (61). Dazu auch *W. Martens*, DÖV 1982, 89 (96), der betont, dass manche Spezialgesetze „nicht allgemeinverständlich formuliert werden“ können.

⁶¹¹ Dazu *Triepel*, Vom Stil des Rechts (1947), S. 90 [„Die Ausdrucksweise [...] hängt [...] davon ab, an welche Adresse [...] Rechtssätze gerichtet sind“]; *Redeker*, NJW 1977, 1183 (1184), fordert, „Sprache [...] eines Gesetzes sollte[n] sich an dem Adressatenkreis der Norm orientieren“.

⁶¹² Vgl. *Triepel*, Vom Stil des Rechts (1947), S. 90 f.; *Wolff*, Die Gesetzessprache (1952), S. 3; im Ansatz auch *Redeker*, NJW 1977, 1183 (1184).

b) Wechselbeziehung Bestimmtheits- und Klarheitsgebot – Normsprache, Rückführung auf Regelungsmaterie

Zwischen Bestimmtheits- und Klarheitsgebot einerseits und der Normsprache andererseits besteht ebenfalls eine Wechselbeziehung: Die beiden Gebote richten ihre Anforderungen (auch) an die Normsprache. Im Idealfall sorgt letztere für (ein höheres Maß an) Bestimmtheit und Klarheit der Norm, auch wenn Sprache immer nur bis zu einem bestimmten Maß Bestimmtheit *und* Klarheit schaffen kann. So ist etwa die Verwendung von Fachsprache und -termini geeignet, der Norm ein Mehr an Klarheit und Bestimmtheit zu verschaffen: Sie ist dem Bestimmtheitsgebot insofern zuträglich, als sie zu exakteren Normen führt. Erschweren kann sie allerdings die Vorhersehbarkeit der staatlichen Reaktion (Bestimmtheits- und Klarheitsgebot) – speziell für den „Normalbürger“. Ferner wird der (Allgemein-) Verständlichkeit (Normenklarheit) nicht immer gedient. Auch im Hinblick auf das Gebot der Normenklarheit ergibt sich ein geteiltes Bild: Die Verwendung von Fachsprache und Fachtermini führt neben einer erschwerten Vorhersehbarkeit staatlicher Reaktion für den „Normalbürger“ zu einer geringeren Allgemeinverständlichkeit des Textes, wohingegen sie unter Experten zu mehr Klarheit/Verständlichkeit führt. Ferner ist Mehrdeutigkeit und fehlende Abgrenzbarkeit den allermeisten (gerade auch den nicht fachlichen) Ausdrücken inhärent. Wertausfüllungsbedürftige Begriffe und Generalklauseln sind allgemein nicht verzichtbar. Tatbestände, die zugleich die Vielgestaltigkeit des Lebens erfassen sollen, müssen zu einem gewissen Maße abstrakt sein, sie können nicht nur deskriptiv, eindeutig und nicht auslegungsfähig sein. Eine gewisse Flexibilität ist im Strafrecht notwendig.⁶¹³

Daraus ergibt sich, dass bei der sprachlichen Abfassung der Norm, der Erfassung des zu regelnden Lebenssachverhaltes im Einzelfall ein noch den Bestimmtheits- und Klarheitsanforderungen entsprechender Ausgleich zu finden ist. Dies ist wiederum abhängig von der Regelungsmaterie.

3) Gesetzestechnik und Normsprache

Auch wenn hier zwischen der Gesetzestechnik und der Normsprache als Bezugsobjekte unterschieden wurde, sei noch (es klang im Vorstehenden⁶¹⁴ bereits an) darauf hin-

⁶¹³ Dazu schon oben Kap. 2 B) I) 3), S. 74 ff.

⁶¹⁴ Kap. 2 D) I) 1), S. 84 ff. und 2), S. 93 ff.

gewiesen, dass diese beiden Bezugsobjekte nicht etwa streng getrennt nebeneinander stehen. Es existiert vielmehr eine Verzahnung. Denn die Norm besteht aus Worten, weshalb die Gesetzestechnik immer auf die Sprache zurück greifen muss.

II) Beurteilungsmaßstab

Die Anforderungen von Bestimmtheits- und Klarheitsgebot bedürfen eines Beurteilungsmaßstabes: Zunächst ist allgemein zu klären, aus wessen Sicht sie zu beurteilen sind (1)). Im Anschluss daran wird zu fragen sein, ob es damit sein Bewenden hat, oder ob in Verweisungssystemen (gerade im Falle linearer und paralleler Verweisungen) der für die Rechtsfindung (das Zusammenlesen) abzuverlangende Aufwand unter den Vorbehalt der Zumutbarkeit zu stellen ist (2)). Daraus ableiten lassen sich absolute und relative Bestimmtheits- und Klarheitsgrenzen (3)).

1) Ermittlung des Beurteilungsmaßstabes – allgemeine und spezielle Adressaten(kreise)

a) Grundlegung

Beeinflusst der Adressatenkreis die Sprache, die für **Klarheit und Bestimmtheit** mitverantwortlich ist, sind Adressat und Sprache von der Regelungsmaterie abhängig und hat diese wiederum Einfluss auf die ebenfalls für Bestimmtheit und Klarheit mitverantwortliche Gesetzestechnik, hat sich (das klang bereits mehrfach an) die Erfüllung dieser Verantwortung aus **Sicht des Adressaten zu bestimmen**.⁶¹⁵

Ist nicht ein Einzelner Adressat, existiert immer eine Mehrzahl von Adressaten, kann Normsprache ebenso wenig wie Normenbestimmtheit und -klarheit an der Sicht eines Einzelnen gemessen werden. Auf diesen können Normen nicht „gleichsam individualpsychologisch“ zugeschnitten sein, aufnehmen können sie jedoch „typisierende und normative Elemente“.⁶¹⁶ Dass es unterschiedliche Sichtweisen i.R. des Kreises (von Adressaten) gibt, geht mit der Adressierung an mehrere einher. Dem muss der Beurtei-

⁶¹⁵ So wird auch auf den „Verständnishorizont des Normadressaten“ abgestellt: in Bezug auf Verständlichkeit einer Norm vgl. Müller-Dietz, in: FS Lenckner (1998), S. 179 (190); ferner BVerfG, Beschl. v. 06.05.1987 – 2 BvL 11/85 = BVerfGE 75, 329 (341); Faller, in: FS Merz (1992), S. 61 (74) („Sicht des Normadressaten“). Im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot vgl. Dannecker, in: LK/StGB, Bd. 1, 12. Aufl. (2007), § 1 Rn. 182. Anders Twofigh, Der Staat 48 (2009), 29 (61, 67, 72), der das Gebot der Normenklarheit nicht „adressatenorientiert-subjektiv“, sondern „rechtsdogmatisch-objektiv“ begreift und auf das Verständnis deutscher Juristen abstellen möchte. Dabei fragt sich, ob etwa Schöffien die Norm nicht verstehen müssen. Mit Recht geht Herzog, NJW 1999, 25 (25), davon aus, dass der „Bürger Normadressat [ist] und nicht der juristische Experte“.

⁶¹⁶ Schmid-Aßmann, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 179.

lungsmaßstab gerecht werden. Wird ein Normadressat⁶¹⁷ als Maßstabsfigur ausgewählt, muss daher im Grundsatz auf einen **durchschnittlichen Adressaten**⁶¹⁸ abgestellt (und Extreme vermieden) werden.

Es gibt aber nicht „einen“ Adressaten für alle Normen, was sich bereits daraus ergibt, dass der Adressat abhängig ist von der Regelungsmaterie. Wie es allgemeine und spezielle Materien gibt, gibt es auch **allgemeine oder spezielle Adressaten(kreise)**,⁶¹⁹ was sich bei der Beurteilung von Klarheit und Bestimmtheit aus deren Sicht auswirkt: Spezielle Adressanten(kreise) haben eine speziellere Sicht als allgemeine. Die Normen des Nebenstrafrechts (dort bedient sich der Normgeber zunehmend der Gesetzestech-
nik der Blankettstrafgesetze) sind (vornehmlich) nicht an den Normalbürger adressiert, sondern an Menschen, die über sog. Sonderwissen verfügen. Grundlage dieser speziellen Sicht, des gesteigerten Wissens ist ihre besondere Ausbildung, ihre berufliche Praxis und ihr berufliches Umfeld. Gesprochen wird von sog. *Expertenstrafrecht*,⁶²⁰ als beispielhafte Rechtsgebiete werden insbesondere das Wein- und Lebens-⁶²¹ sowie das Arzneimittel(straf)recht⁶²² genannt.

Durch ein Abstellen auf die spezielle Perspektive, das Sonderwissen dieser Experten, verändert sich der Beurteilungsmaßstab von Klarheit und Bestimmtheit: An die „Verständigkeit“ der Experten („verständiger Experte“) sind höhere Anforderungen zu stellen⁶²³ bzw. (anders gewendet) es sind die Anforderungen an Klarheit und Bestimm-

⁶¹⁷ Grundsätzlich ist der Bürger der Normadressat, vgl. *Fetzer*, in: FS Schenke (2011), S. 129 (134) m.w.N.; *Herzog*, NJW 1999, 25 (25); *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 241. (Jedoch ist wie erwähnt der Adressatenkreis abhängig von der Materie. Weil es spezielle Materien gibt, gibt es damit auch spezielle Normadressaten (s. sogleich u.)).

⁶¹⁸ Den „Durchschnittsadressaten“ und den „typische[n] Empfängerhorizont“ für maßgeblich erachtend im Hinblick auf das Gebot der Normenklarheit *Merten*, in: Rüthers/Stern, Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat (1984), S. 295 (302). Hinsichtlich der Bestimmtheit auf die Erkenntnisfähigkeit eines verständigen Bürgers abstellend *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 242; *ders.*, JuS 2004, 943 (944).

⁶¹⁹ Von einem „variablen Adressatenkreis“, den er auf „wechselnde Funktionen der Gesetze“ zurück führt (dazu bereits *Noll*, Gesetzgebungslehre (1973), S. 182), spricht *Braun*, VerwArch 76 (1985), 24 (45) m.w.N. Das stimmt i.E. mit der hier propagierten Abhängigkeit des Adressatenkreises von der Regelungsmaterie überein.

⁶²⁰ Hierzu *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität nebenstrafrechtlicher Tatbestände (1986), S. 113; *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 243; *Moll*, Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung (1998), S. 139. Allgemein zur „Sonderfachsprache des angesprochenen Kreises von Spezialisten“ *Schneider*, in: FS Grewe (1981), S. 539 (548).

⁶²¹ Etwa *Satzger*, Int. und Europ. StrR, 5. Aufl. (2011), § 9 Rn. 66; *ders.*, JuS 2004, 943 (944); vgl. auch *Schneider*, in: FS Grewe (1981), S. 539 (548); *Bosch*, in: Meyer/Strein, LFGB – BasisVO, 2. Aufl. (2012), § 58 LFGB Rn. 1.

⁶²² Vgl. *Schneider*, in: FS Grewe (1981), S. 539 (548).

⁶²³ *Satzger*, JuS 2004, 943 (944).

heit der Norm zu senken⁶²⁴ (also unbestimmtere und unklarere Normen zuzulassen). Dass hierbei in letzter Konsequenz Erkundigungspflichten statuiert werden, deren Verletzung einem Verstoß gegen die Strafnorm zum Teil gleichgesetzt wird, muss in Rechnung gestellt werden.⁶²⁵

Bei dem Abstellen auf diese spezielle Sicht ist allerdings in zweierlei Hinsicht zu differenzieren:

Der Umstand, dass der Adressatenkreis die Sprache beeinflusst, rechtfertigt es, durch ein Abstellen auf die spezielle Sicht, das gesteigerte Wissen eines Adressatenkreises aus Fachleuten einzig in Bezug auf die *sprachliche Abfassung* der Norm an die Verständigkeit der Experten höhere Anforderungen zu stellen bzw. die Anforderungen an Klarheit und Bestimmtheit der Norm zu senken. Zwei Einschränkungen sind zu beachten: *Zum einen* muss es sich um tatsächliches Expertenstrafrecht, das sich *ausschließlich* an Fachleute richtet, handeln⁶²⁶ und nicht nur um vordergründiges, das auch Relevanz für die Allgemeinheit entfalten kann.⁶²⁷ Bei der Beurteilung dessen darf die Problematik etwaiger Beteiligung von Nichtfachleuten nicht aus den Augen verloren werden.⁶²⁸ Ferner ist zu berücksichtigen, dass eine Strafnorm an alle potentiellen Täter adressiert ist, was wiederum der Allgemeinheit entspricht.⁶²⁹ Insofern wird zu fordern sein, dass es sich um einen feststehenden Kreis solcher spezieller Normadressaten handelt, der hinreichend bestimmt sein muss.⁶³⁰ Doch auch innerhalb des so festgelegten Kreises bleibt bei der Bestimmung des Maßstabes *zum anderen* in Rechnung zu

⁶²⁴ In Bezug auf das Bestimmtheitsgebot scheint dies weit verbreitete Ansicht zu sein *BVerfG*, Beschl. v. 15.03.1978 – 2 BvF 927/76 = *BVerfGE* 48, 48 (57); Beschl. v. 29.04.2010 – 2 BvR 871/04, 2 BvR 414/08 = *wistra* 2010, 396 (402); vgl. *BVerfG*, Beschl. v. 21.08.2001 – 2 BvR 1941/00 = *NStZ-RR* 2002, 22 (22); ferner *Parzeller/Prittwitz*, *StoffR* 2009, 119 (120). *Schmid-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 189, spricht insofern von einem „tätlerspezifischen Verständnishorizont“.

⁶²⁵ *Dannecker*, in: LK/StGB, Bd. 1, 12. Aufl. (2007), § 1 Rn. 211; *Schmitz*, in: MünchKommStGB, Bd. 1, 2. Aufl. (2011), § 1 Rn. 49. Deutlich *Twofigh*, *Der Staat* 48 (2009), 29 (73): Wer „das Recht nicht versteht, muss es sich erklären lassen. [...] nicht das Recht muss sich bemühen, simpel daherzukommen, sondern der Adressat, es zu verstehen“.

⁶²⁶ Aus dem StGB sei hier beispielhaft § 327 StGB genannt, dessen Normadressaten ausschließlich Fachleute und nicht die Allgemeinheit sind (dazu *Hammer*, *DVBt* 1997, 401 (404)).

⁶²⁷ *Schützendübel*. Die Bezugnahme aus EU-Verordnungen in Blankettstrafgesetzen (2012), S. 260 f.; *Moll*, *Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung* (1998), S. 140; *Satzger*, *Die Europäisierung des Strafrechts* (2001), S. 243.

⁶²⁸ Dazu *Moll*, *Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung* (1998), S. 140; *Satzger*, *Die Europäisierung des Strafrechts* (2001), S. 243.

⁶²⁹ Dies einwendend *Satzger*, *Die Europäisierung des Strafrechts* (2001), S. 243; vgl. ferner *Schmid-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 189.

⁶³⁰ So *Dannecker*, in: LK/StGB, Bd. 1, 12. Aufl. (2007), § 1 Rn. 211; *Schmid-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 189.

stellen, dass zu dem Kreis Angehörige mit besonderer Berufserfahrung ebenso rechnen wie Berufsanfänger. Ist der Maßstab bereits im Vergleich zum „Normalfall“ erhöht, muss er auch diesen Angehörigen des Adressatenkreises gerecht werden und ist „am unteren Ende des Spektrums“ anzusiedeln.⁶³¹

Ferner ist die *Gesetzestchnik*, der Aufbau und die Struktur der Norm, für Klarheit und Bestimmtheit der Norm mitverantwortlich. Im Hinblick auf die Gesetzestchnik ist es indes nicht gerechtfertigt, höhere Anforderungen an die Verständigkeit der Experten zu stellen bzw. die Anforderungen an Klarheit und Bestimmtheit der Norm zu senken.⁶³² Hier haben die allgemeinen Grundsätze zu gelten. Eine „Expertenstellung“ im Hinblick auf eine spezielle (Fach-) Materie rechtfertigt es nicht, die Normadressaten (wie z. B. jene des o.g. Embryonenschutzgesetzes) als Experten der Gesetzgebungstechnik zu behandeln.⁶³³ Zu fragen ist also: Ist für den Durchschnittsadressaten die gesetzestechnische Abfassung bestimmt und klar? Ist dieser „Experte“, weil es sich um Expertenrecht im o.g. Sinne handelt, wird von ihm kein gegenüber einem verständigen Bürger gesteigertes (Sonder-) Wissen in Bezug auf die Gesetzestchnik verlangt.

b) Folgerungen und Zwischenergebnis

Klarheit und Bestimmtheit der Norm sind aus der Sicht des Durchschnittsadressaten zu beurteilen. Diese Sicht ist eine allgemeine, richtet sich die Norm an einen allgemeinen Adressatenkreis, sie ist eine spezielle, wenn es sich um Expertenrecht handelt, also die Norm sich an einen feststehenden, von der Allgemeinheit abgesetzten, hinreichend

⁶³¹ Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 243; vgl. ders., JuS 2004, 943 (944).

⁶³² Insofern ähnlich Schnell, Verweisungsbedingte Normkomplexität nebenstrafrechtlicher Tatbestände (1986), S. 115; ebenso in Bezug auf die „Verweisungstechnik“ Schützendübel, Die Bezugnahme aus EU-Verordnungen in Blankettstrafgesetzen (2012), S. 261. „Im Prinzip“ auch Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 243 f., der eine Ausnahme machen will für Sachbereiche, „die durch eine sachlich gebotene häufig wechselnde Gesetzeslage oder eine komplizierte Kompetenzaufteilung zwischen mehreren Gesetzgebern geradezu geprägt“ ist, da dort zum „unabhängbaren Fachwissen auch ein gewisses juristisches Geschick im Umgang mit komplexen gesetzlichen Regelungen und eine verstärkte, kontinuierliche Information über die Rechtslage“ gehöre (S. 244). Als Beispiel nennt er die Landwirtschaft und den Weinbau (S. 244). Es ließe sich trefflich darüber streiten, ob ein solches juristisches Geschick generell von Angehörigen der genannten Bereiche wirklich gefordert werden kann und wie dies speziell etwa bei Klein-/Nebenerwerbs-Landwirten und -Weinbauern zu beurteilen ist. Weitergehend offenbar Bosch, in: Meyer/Strein, LFGB – BasisVO, 2. Aufl. (2012), § 58 LFGB Rn. 1, der aufgrund der Existenz besonderen Fachwissens beim Adressatenkreis des § 58 LFGB aus dem (besonderen) Bestimmtheitsgebot resultierende Bedenken gegen die *Gesetzestchnik* der Blankettstrafgesetze als nicht begründet erachtet.

⁶³³ Dazu auch Moll, Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung (1998), S. 139, der treffend festhält, dass das „Sonderwissen hinsichtlich des vom Gesetz geregelten Fachgebietes [...] den Normadressaten nicht auch zum Experten der Gesetzgebungslehre, insbesondere nicht der Blankettgesetzgebungstechnik“ macht; ähnlich wie hier in Bezug auf den „Auffindungsprozess“ der Ausfüllungsnorm des Blankettstrafgesetzes Schützendübel, Die Bezugnahme aus EU-Verordnungen in Blankettstrafgesetzen (2012), S. 260.

bestimmten Kreis besonderer Adressaten richtet. Der Maßstab für Klarheit und Bestimmtheit der Norm ist also je nach Adressatenkreis variabel, was allerdings nur in Bezug auf die sprachliche Abfassung der Norm, nicht aber für die Gesetzestechnik gilt. In Bezug auf die sprachliche Erfassung der Regelungsmaterie sind im Falle von Expertenrecht an die Verständigkeit der Experten höhere Anforderungen gestellt bzw. die Anforderungen an Klarheit und Bestimmtheit der Norm gesenkt. In Bezug auf die gesetzestechnische Erfassung der Materie gilt dies indes nicht: Hier ist zwar auch der verständige Experte Maßstabsfigur, ihm wird aber keine erhöhte Verständigkeit abverlangt. Auch daraus ergibt sich, dass Bestimmtheit und Klarheit der Norm keine festen/fixen Größen, sondern vielmehr relativ⁶³⁴ sind.

In der Verwandtschaft ist die Sicht eine identische, also die Anforderungen der engen Verwandten Bestimmtheitsgebot und Gebot der Normenklarheit sind aus der gleichen Perspektive zu beurteilen.⁶³⁵ Ursache ist (das kann hier unter Verweis auf obige Ausführungen⁶³⁶ knapp wiederholt werden) der Umstand, dass sich beide Gebote an die Art und Weise der Normierung, an Norminhalt und Normsprache richten und die Vorhersehbarkeit staatlichen Tuns gewährleisten, Orientierungssicherheit für den Bürger geben sollen.

2) Rechtsfindungsprozess bei Blankettstrafgesetzen/Zumutbarkeitsaspekte

Speziell bei Blankettstrafgesetzen, bei denen sich der Gesamtnorminhalt aus einem Verweisungssystem ergibt, verdient unter dem Gesichtspunkt von Normenbestimmtheit und -klarheit die Frage Beachtung, welcher Aufwand dem Normadressaten beim Rechtsfindungsprozess, also dem Auffinden der Ausfüllungsnorm(en), dem Nachvollziehen der Verweisung an sich⁶³⁷ und dem Zusammensetzen (Zusammenlesen) der Gesamtnorm, abverlangt werden kann.

Der Maßstab für die Bestimmtheit und Klarheit der Norm ist kein objektiver (immer identischer, feststehender), er richtet sich wie gesehen vielmehr nach dem Adressatenkreis. Verwendet man dort einen typisierten subjektiven Beurteilungsmaßstab, liegt es nahe, die dem Adressaten beim Prozess der Rechtsfindung aufzubürdenden Anstren-

⁶³⁴ Zur Relativität von Bestimmtheit und Klarheit s. schon o., Kap. 2 A) V) 4) S. 71 f.

⁶³⁵ Für eine teilweise unterschiedliche Perspektive plädiert dagegen *Jehke*, Bestimmtheit und Klarheit im Steuerrecht (2005), S. 213 ff. Dem kann im Hinblick auf die Gemeinsamkeiten der beiden Gebote (ausf. dazu Kap. 2, A) III), S. 62 f.) nicht gefolgt werden.

⁶³⁶ Kap. 2 A) III), S. 68 f.

⁶³⁷ Zu diesem Begriff o. unter Kap. 2, D), I), 1) a), S. 84 ff.

gungen (den notwendigen Aufwand) unter einen Vorbehalt zu stellen: Dass der Normunterworfene die abstrakte/theoretische Möglichkeit hat, Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) zusammenzulesen, alle dafür notwendigen Schritte (Nachvollziehen der Verweisung an sich, Auffinden der Ausfüllungsnorm (im Falle von linearen und/oder parallelen Verweisungen der u.U. jeweils zahlreichen Ausfüllungsnormen, die zudem weit verstreut sein können, womöglich einer anderen Rechtsordnung entstammen) sowie Bestimmung des Umfangs, in dem diese Geltung beansprucht/beanspruchen) gehen kann und sich so die Gesamtregelung erschließen kann, kann noch nicht bedeuten, dass Bestimmtheits- und Normenklarheitsgebot genüge getan ist. Der Normadressat muss sich aus dem Zusammenspiel dieser Elemente in *zumutbarer Weise* das mit Strafe bedrohte Verhalten erschließen können.⁶³⁸ Der Rechtsfindungsprozess bzw. der hierfür nötige Aufwand muss dem Normadressaten zumutbar sein.⁶³⁹

So verstanden ergibt sich das Erfordernis der Zumutbarkeit aus Bestimmtheits- und Klarheitsgebot:⁶⁴⁰ Beide Gebote gewährleisten die Vorhersehbarkeit staatlichen Tuns, schaffen Orientierungsgewissheit für den Bürger. Das besondere Bestimmtheitsgebot soll die verhaltensleitende Funktion des Strafgesetzes sichern. Dies gelingt nur, wenn sich der Norminhalt mit hinreichender Sicherheit feststellen lässt und dieser Prozess der Rechtsfindung dem Normadressaten zumutbar ist. Denn andernfalls kommt die Botschaft der Norm nicht bei demjenigen an, an den sie sich wendet, die Norm kann Orientierungsgewissheit nicht geben.

Normenbestimmtheit und -klarheit ist aus Sicht des Normadressaten zu beurteilen. Diese ist entscheidend für das notwendige Maß an Bestimmtheit und Klarheit. Da ein

⁶³⁸ Ähnlich *Schützendübel*, Die Bezugnahme aus EU-Verordnungen in Blankettstrafgesetzen (2012), S. 259.

⁶³⁹ In diese Richtung *Hinderer*, Insolvenzstrafrecht ... (2010), S. 129; *Ambos*, Int. StrR, 3. Aufl. (2011), § 11 Rn. 29; *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 246; *ders.*, JuS 2004, 943 (944); *Kreppel*, in: *Schwarze/Graf Vitzthum*, Grundrechtsschutz ... (1983), S. 119 (133 f.); *Schützendübel*, Die Bezugnahme aus EU-Verordnungen in Blankettstrafgesetzen (2012), S. 260. Zumutbarkeitserwägungen klingen ferner an bei *Krey*, EWR 1981, 109 (144, 169); *Niehaus*, wistra 2004, 206 (208); *Raabe*, Der Bestimmtheitsgrundsatz bei Blankettstrafgesetzen ... (2007), S. 68; *Hill*, NJW 1982, 2104 (2107); *Sandrock*, in: FS K. Ipsen (2000), S. 781 (803); *OLG Koblenz*, UrT. v. 26.01.1989 – 1 Ss 567/88 = NStZ Nr. 1 zu § 67 WeinG = DLR 1990, 91 (93) = NStZ 1989, 188 (189); *Koch*, ZLR 1989, 199 (200); *Moll*, Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung (1998), S. 69 f.; *BVerfG*, UrT. v. 25.10.1991 – 2 BvR 374/90 = NJW 1992, 2624 (2624); *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 161; *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 267; ferner *BVerfG*, BeschL. v. 03.03.2004 – 1 BvF 3/92 = NJW 2004, 2213 (2218): „vertretbarem Aufwand“. *BVerfG*, UrT. v. 30.05.1956 – 1 BvF 3/53 = NJW 1956, 1025 (1026): Es „kann dem Rechtsunterworfenen nicht zugemutet werden, von sich aus zu ermitteln, welche Bestimmungen Anwendung finden“.

⁶⁴⁰ Anders *Ossenbühl*, in: Rüthers/Stern, Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat (1984), S. 315 (315 ff.), der die Zumutbarkeit als „eigenständigen Beurteilungsmaßstab [...], der bei der Rechtsanwendung Überanstrengungen berücksichtigen soll“, begreift (S. 327).

typisierter subjektiver Maßstab ein deutlich offenerer ist als ein objektiver, feststehender, bedarf er eines Regulars, einer Stellschraube für die den typisierten Adressaten – typischerweise – aufbürdbaren (= zumutbaren) Anstrengungen zum Erhalt einer (für ihn) bestimmten und klaren Norm.

3) Absolute und relative Grenzen noch bestimmter bzw. klarer Normen

Aus diesem adressatenbezogenen Maßstab lässt sich (auch wenn es sich im Einzelfall nach der Regelungsmaterie richtet, wie bestimmt und klar eine Norm sein kann bzw. muss) ableiten, dass es relative (vom Adressaten abhängige) und absolute (von ihm unabhängige) Bestimmtheits- und Klarheitsgrenzen gibt. Da erstere vom Adressaten abhängig sind und dieser wiederum von der Regelungsmaterie, sind sie auf die Regelungsmaterie zurückführbar. Zunächst ist zwischen der sprachlichen (a)) und der gesetzestechnischen (b)) Erfassung der Regelungsmaterie zu differenzieren.

a) Sprachliche Erfassung der Regelungsmaterie

Es lässt sich hierbei eine absolute und eine relative Grenze ausmachen:

aa) Die *absolute Grenze* ist überschritten, wenn niemand (also außer des konkreten Durchschnittsadressaten nicht einmal ein „Idealadressat“) in der Lage ist, der Norm eine bestimmte und/oder klare Regelung abzugewinnen. Hier kommt es auf eine (bei der Beurteilung der sprachlichen Erfassung ja mögliche) etwaig erhöhte Verständigkeit des Adressaten(kreises) nicht an.

bb) Die *relative Grenze* ist überschritten, wenn der Normadressat der Norm keine bestimmte und/oder klare Regelung abgewinnen kann. Sie hängt von der Verständigkeit des Adressaten ab. Im Falle von Expertenrecht werden unter den genannten Voraussetzungen⁶⁴¹ im Hinblick auf die sprachliche Abfassung der Norm höhere Anforderungen an die Verständigkeit gestellt als bei allgemeinen Materien. Diese Grenze ist also (unmittelbar) abhängig von der Regelungsmaterie: Bei einer allgemeinen Materie ist der Adressat der Bürger, bei einer Spezialmaterie (Expertenrecht) der Experte. Die Erkenntnisfähigkeit des Bürgers ist niedriger, die Grenze früher erreicht, beim Experten dagegen ist von einer erhöhten Verständigkeit auszugehen und die Grenze daher später erreicht.

⁶⁴¹ S. o. Kap. 2 D) II) 1) a), S. 96 ff.

Diese Grenze ist erst recht überschritten, wenn es die absolute ist. Liegt kein Grund für das Überschreiten der absoluten Grenze vor, kann gleichwohl einer für die relative vorliegen.

cc) Der *Unterschied* zwischen der relativen und der absoluten Grenze liegt darin, dass im ersten Fall ihr Überschreiten von der Erkenntnisfähigkeit des Adressaten abhängt, dieser keine bestimmte und/oder klare Norm gewinnen kann. Im zweiten Fall kann dies niemand (also völlig unabhängig vom konkreten Adressaten(kreis)). Das sind die Fälle besonders krasser handwerklicher Fehler des Normgebers.

b) Gesetzestechnische Erfassung der Regelungsmaterie

aa) Auch hier ist die *absolute Grenze* überschritten, wenn niemand der Norm eine bestimmte und/oder klare Regelung abgewinnen kann.

bb) Die *relative Grenze* ist überschritten, wenn der Adressat der Norm ihr keine bestimmte und/oder klare Regelung abgewinnen kann. Jedoch gibt es hier (anders als oben) immer nur einen Verständigkeitslevel: Auch wenn es sich um Expertenrecht im genannten Sinne handelt, werden im Hinblick auf die Gesetzestechnik richtigerweise keine höhere Anforderungen an die Verständigkeit der Experten gestellt bzw. die Anforderungen an Klarheit und Bestimmtheit der Norm nicht gesenkt; vielmehr gelten die allgemeinen Grundsätze.⁶⁴² Ferner ist die Grenze überschritten, wenn dem Adressaten der Rechtsfindungsprozess bzw. der hierfür nötige Aufwand nicht zumutbar ist.

III) Maßgebender Zeitpunkt

Fraglich ist der maßgebliche Zeitpunkt für die Beurteilung der Wahrung der Anforderungen von Klarheit und Bestimmtheit der Norm. Oftmals wird auf den (unklaren) Zeitpunkt des Erlasses der Norm abgestellt.⁶⁴³ Dies trägt den Besonderheiten von Blankettstrafgesetzen indes nicht ausreichend Rechnung. Hier ergibt sich der Gesamtnorminhalt aus einem Verweisungssystem, unter Umständen unter Einbeziehung mehrerer Ausfüllungsnormen. Zudem sollen mit der etwaigen Ausgestaltung einer Verweisung als dynamisch künftige Änderungen des Verweisungsobjekts gerade erfasst wer-

⁶⁴² S. o. Kap. 2 D) II) 1) a), S. 96 ff.

⁶⁴³ *Zeit, Rezeption technischer Regeln...* (1989), S. 93; *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 161 f. Ähnlich, nämlich auf das Inkrafttreten abstellend, *Karpen*, in: Rödiger, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 221 (237), *Marburger*, Die Regeln der Technik im Recht (1979), S. 391, und *ders./Klein*, JbUTR 2001, 161 (167).

den. Insofern kann Bestimmtheit und Klarheit im Erlasszeitpunkt nicht ausreichen. Die Anforderungen von Bestimmtheits- und Normenklarheitsgebot sind aus Sicht des (Durchschnitts-) Adressaten zu beurteilen. Ihm soll die Norm Rechtssicherheit bieten. Diese subjektive Prägung verlangt dann auch eine subjektiv geprägte Feststellung des Zeitpunktes, zu dem die Norm bestimmt und klar sein muss. Auch dies spricht dafür, als Zeitpunkt für die Beurteilung, ob die Norm (immer noch) bestimmt und klar ist, die Bezugsobjekte also den Anforderungen genügen, den Zeitpunkt zu wählen, zu dem der Adressat mit der Norm in Berührung kommt oder kommen müsste. Dies ist der Zeitpunkt der Anwendung⁶⁴⁴ und zwar der (ggf. theoretischen) Anwendung durch den Adressaten,⁶⁴⁵ also die Tatbegehung. So kann auch die generalpräventive Wirkung der Norm erreicht werden.⁶⁴⁶ Diese Betrachtung stimmt mit § 2 Abs. 1 StGB überein.

IV) Regelungsmaterie als entscheidendes Kriterium

Die vorstehenden Ausführungen haben nachgewiesen, dass der Regelungsmaterie in mehrfacher Hinsicht entscheidende Bedeutung zu kommt, was hier (nochmals) hervorgehoben werden soll:

- Die Anforderungen an Normen seitens *Klarheits-* und *Bestimmtheitsgebot* sind überwiegend gegenläufig, es besteht insofern eine Wechselbeziehung im Sinne eines klassischen Spannungsverhältnisses. Dieses ist in Abhängigkeit von der Regelungsmaterie im Einzelfall aufzulösen. Nach ihr richtet es sich, wie bestimmt und klar die Norm sein kann bzw. muss.
- Von der Regelungsmaterie ist der *Adressatenkreis* der Norm abhängig, bestimmt doch sie die von ihr Betroffenen. Der Adressatenkreis bildet den Beurteilungsmaßstab dafür, ob bestmögliche Bestimmtheit und Klarheit der Norm gegeben ist und er beeinflusst die *Normsprache*, welche wiederum von der Regelungsmaterie abhängig ist. Denn nach ihr bestimmt sich, welche Sprache (Alltags- oder Fachsprache) primär zu wählen ist, wie weit es den Begriffen gelingt, den betreffenden Lebenssachverhalt zu umschreiben. Die zwischen Klarheits- und Bestimmtheitsgebot einerseits und der *Normsprache* andererseits existierende Wechselbeziehung ist in Abhängigkeit von der Regelungsmaterie zu harmonisieren: Bei der sprachlichen Abfassung der Norm, der

⁶⁴⁴ Für den (nicht näher spezifizierten) Zeitpunkt der Anwendung Krey, EWR 1981, 109 (144).

⁶⁴⁵ In diese Richtung wohl auch Moll, Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung (1998), S. 69.

⁶⁴⁶ Insoweit geht die Krit. von Veit, Rezeption technischer Regeln... (1989), S. 93, an diesem Zeitpunkt fehl.

Erfassung des zu regelnden Lebenssachverhaltes im Einzelfall ist ein den Anforderungen der beiden Gebote (noch) entsprechender Ausgleich zu finden.

– Eine weitere Wechselbeziehung besteht zwischen diesen Geboten auf der einen und der *Gesetzestechnik* der Verweisung auf der anderen Seite. Diese ist ebenfalls zu harmonisieren, im Einzelfall ein noch ihren Anforderungen gerecht werdender Ausgleich zu finden. Dieser ist maßgeblich beeinflusst von der Regelungsmaterie.

Zu den beiden letztgenannten Punkten lässt sich zusammenfassend vereinfacht sagen: Eine komplexere Regelungsmaterie macht regelmäßig eine auch komplexere Norm(gestaltung) erforderlich. Das führt grundsätzlich eher zum Einsatz der Gesetzestechnik der Verweisung bzw. von Blankettstrafgesetzen sowie einer verstärkteren Nutzung der verschiedenen, gerade auch diffizileren Ausgestaltungsmöglichkeiten (wie etwa Verweisungshäufungen). Die sprachliche Erfassung eines komplexen Lebenssachverhaltes stellt tendenziell höhere Anforderungen an die Norm, komplexe Fachmaterien sind im Grundsatz in Fachsprache zu fassen. Simpleren Materien dagegen ermöglichen tendenziell eine einfachere Normgestaltung, auf die Gesetzestechnik der Verweisung bzw. Blankettstrafgesetze kann zugunsten eines Vollstrafgesetzes leichter verzichtet werden, falls nicht, dann können diffizilere Ausgestaltungsmöglichkeiten tendenziell vermieden werden. Simple Lebenssachverhalte können im Grundsatz leichter sprachlich erfasst werden, eine (einfache) Alltagsmaterie in allgemeinverständlicher Sprache abgefasst werden.

Nach alledem ist die Regelungsmaterie *das* Kriterium dafür, ob eine Norm die Anforderung bestmöglicher Bestimm- und Klarheit erfüllt.

Es kann notiert werden: Nach der Regelungsmaterie bestimmt sich, wie bestimmt und klar eine Norm sein muss bzw. überhaupt sein kann. Ferner ergibt sich aus ihr, wie sie sprachlich zu erfassen ist, damit bestmögliche Bestimm- und Klarheit gegeben ist. Nicht in einem Verhältnis der Abhängigkeit, sondern der Beeinflussung steht die Gesetzestechnik, ist doch dem Normgeber ein gewisser Ermessungsspielraum bei der Abfassung der Norm einzuräumen. Dieser Spielraum ist allerdings dort überschritten, wo eine von der Regelungsmaterie nicht veranlasste zu komplexe Normgestaltung bestmögliche Klar- und Bestimmtheit gerade nicht leistet.

Der Ausgleich der grundsätzlich gegenläufigen Anforderungen von Bestimmtheits- und Klarheitsgebot, die Auflösung des Spannungsverhältnisses erfolgt im Einzelfall in

Abhängigkeit von der Regelungsmaterie. Von dieser abhängig sind der Adressat(enkreis) und die Sprache (letztere wird von ersterem beeinflusst) und sie beeinflussen auch die Gesetzestechnik. Bei der Antwort auf die Frage, wie bestimmt und zugleich klar die betreffende Norm sein kann bzw. muss (Stichwort bestmögliche Bestimmtheit und Klarheit), spielt daher eine wesentliche Rolle, wie die Regelungsmaterie sprachlich erfasst und gesetzestechnisch geregelt werden kann.

E) Allgemeine verfassungsrechtliche Anforderungen

Die besonderen rechtsstaatlichen und demokratischen Anforderungen an Strafgesetze haben sich in Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG niedergeschlagen.⁶⁴⁷ Auf allgemeine verfassungsrechtliche Anforderungen (hier insbesondere das Rechtsstaatsprinzip, wozu der Gesetzesvorbehalt sowie das Gebot ordnungsgemäßer Publikation von Normen rechnen, das Demokratieprinzip und den Gewaltenteilungsgrundsatz) wird nur noch insofern einzugehen sein, als dass sie nicht bereits in den Anforderungen der Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG aufgegangen sind. Denn diese speziellen Gewährleistungen gehen den allgemeinen Anforderungen vor, sofern sie mit den allgemeinen Garantien strukturgleich sind,⁶⁴⁸ sie weisen eine höhere Garantiedichte auf,⁶⁴⁹ stellen wegen der Intensität strafrechtlicher Eingriffe sowie der damit einher gehenden staatlichen Missbilligung schuldhaften Verhaltens höhere Anforderungen.⁶⁵⁰

I) Veröffentlichungsgebot

1) Hinführung

Aus dem in den Artt. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 S. 1 GG zum Ausdruck kommenden Rechtsstaatsprinzip ergibt sich das „Erfordernis einer gehörigen, insbesondere einer für die Betroffenen zugänglichen und erkennbaren Verkündung“.⁶⁵¹ Dies bezweckt die Unterrichtung der Normunterworfenen von der für sie geltenden Rechtslage, dient v.a.

⁶⁴⁷ *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 200.

⁶⁴⁸ *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 239; *Schmid-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 167.

⁶⁴⁹ *Schmid-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 167.

⁶⁵⁰ *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 239; vgl. auch *Krey*, EWR 1982, 109 (174).

⁶⁵¹ *BVerwG*, Urt. v. 29.08.1961 – BVerwG I C 14/61 = NJW 1962, 506 (506); ebenso *Ossenbühl*, DVBl 1967, 401 (405) m.w.N.; *Arndt*, JuS 1979, 784 (788).

der Rechtssicherheit.⁶⁵² Eine ordnungsgemäße Publikation ist Entstehungs- und Wirksamkeitsvoraussetzung.⁶⁵³ Fehlt diese, liegt keine Rechtsnorm vor.⁶⁵⁴ Ohne Veröffentlichung kann die Norm vom Betroffenen keinen Gehorsam verlangen.⁶⁵⁵

Zuständiges Veröffentlichungsorgan für formelle (Bundes-) Gesetze ist das Bundesgesetzblatt (Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG), für Rechtsverordnungen gilt dies nur „vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung“⁶⁵⁶ (Art. 82 Abs. 1 S. 2 GG). Für formelle Landesgesetze findet sich Entsprechendes in den Landesverfassungen, für Rechtsverordnungen meist ebenso.⁶⁵⁷ Gesetze sind grundsätzlich in ihrem gesamten Wortlaut und in ihrem gesamten Umfang im zuständigen Veröffentlichungsorgan zu veröffentlichen (sog. Vollständigkeitsprinzip).⁶⁵⁸ Was das für Blankettstrafgesetze⁶⁵⁹ bedeutet, wird uneinheitlich beantwortet.

2) Art. 82 GG und Blankettstrafgesetze

a) Sehr verbreitet wird von der prinzipiellen Anwendbarkeit von Art. 82 GG auf Verweisungsnorm (förmliches Bundesgesetz) *und* -objekt ausgegangen. Art. 82 Abs. 1

⁶⁵² BVerfG, Urt. v. 28.11.1963 – BVerfG I C 74/61 = NJW 1964, 512 (512); vgl. Maurer, in: Dolzer/Graßhof/Kahl, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 89.

⁶⁵³ Brugger, VerwArch 78 (1987), 1 (9); Ossenbühl, DVBl 1967, 401 (405); Arndt, JuS 1979, 784 (788); Moll, Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung (1998), S. 66. S.a. BVerfG, Urt. v. 19.03.1958 – 2 BvL 38/56 = NJW 1958, 988 (988) m.w.N.: „Die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Verkündung ist nicht bloß eine Zutat, sondern ein integrierender Bestandteil des Rechtssetzungsaktes selbst“; zust. Hallier, AöR 85 (1960), 391 (405). Vgl. ferner Hey, NJW 2007, 408 (408). Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 12. Aufl. (2011), Art. 82 Rn. 38, spricht insofern von „Rechtliche[r] Existenzbegründung“, HessStGH, Urt. v. 10.05.1989 – P. St. 1073 – NVwZ 1989, 1153 (1153), von einer „Geltungsbedingung“.

⁶⁵⁴ Hey, NJW 2007, 408 (408); Backherms, ZRP 1978, 261 (262).

⁶⁵⁵ Krey, EWR 1982, 109 (138); vgl. Hey, NJW 2007, 408 (408).

⁶⁵⁶ S. dazu § 1 Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen und Bekanntmachungen v. 30.01.1950 (BGBl. I S. 23), zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz zur Änderung von Vorschriften über Verkündung und Bekanntmachungen sowie der ZPO, des EGZPO und der AO vom 22. 12. 2011 (BGBl. I S. 3044).

⁶⁵⁷ S. etwa Art. 63 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 LV Baden-Württemberg. Zu anderen landesverfassungsrechtlichen Vorgaben Clemens, AöR 111 (1986), 63 (95) mit Fn. 145.

⁶⁵⁸ Bauer, in: Dreier, GG, Bd. 2 (1998), Art. 82 Rn. 18; Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. (2010), Art. 82 Rn. 31; Guckelberger, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Bd. 3, Loseblatt, 20. Lfg. IV/07, Art. 82 Rn. 71 je m.w.N.; Maurer, in: Dolzer/Graßhof/Kahl, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 101 f. Dort finden sich jew. auch w.N. zu den Ausnahmen von diesem Vollständigkeitsprinzip in der Praxis etwa bei Plänen, Karten und Zeichnungen oder Gesetzesanlagen wie die Einzelpläne des Haushaltsplanes. Zu dieser „zwingende[n] Ausnahme“ zudem Ossenbühl, DVBl 1967, 401 (406); Karpen, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 142. Ferner BVerfG, Urt. v. 19.06.1966 – 2 BvF 1/65 = BVerfGE 22, 56 (93): Von einer Publizierung der Einzelpläne im Bundesgesetzblatt könne abgesehen werden, wenn mit dem Haushaltsgesetz der Gesamtplan als Anlage verkündet wird und Haushaltsgesetz sowie Gesamtplan auf die Einzelpläne verweisen, „die außerhalb des Verkündungsblattes der Öffentlichkeit zugänglich sind. Hierin liegt eine dem Art. 82 Abs. 1 GG genügende Verkündung auch der Einzelpläne.“

⁶⁵⁹ Zu hier nicht relevanten und daher ausgeblenden Verweisungen auf technische Normen ausf. Veit, Rezeption technischer Regeln... (1989), S. 78 ff.

S. 1 GG (sowie die entsprechenden landesrechtlichen Verkündungsnormen) verlange den Abdruck des Gesetzestextes und des gesamten Gesetzesinhaltes.⁶⁶⁰

aa) Demgemäß geht eine *strenge Ausprägung*⁶⁶¹ von der Forderung aus, dass Verweisungsnorm und Verweisungsobjekt in dem für die Verweisungsnorm vorgeschriebenen Verkündungsorgan zu verkünden sind.⁶⁶² Die Angabe, wo das Verweisungsobjekt zu finden ist, sei demgegenüber ein bloßer „Fundstellenhinweis“, der eine Umgehung der Publikationsvorschriften bedeute. Dies mache Gesetzesblätter zweckwidrig zur „Gesetzesbibliographie“, wobei sie doch ein „Gesetzbuch“ darstellten.⁶⁶³ Verkündet werde dann nur, dass etwas gelten solle, nicht aber was, es liege keine Verkündung, sondern nur eine Ankündigung vor.⁶⁶⁴ Aus dem vorgeschriebenen Verkündungsorgan selbst müsse sich der Bürger umfassend über die Gesetzeslage unterrichten können, es soll ihm „kein Fundstellenverzeichnis, sondern selbst Fundstelle sein“.⁶⁶⁵

Hierzu kann bereits an dieser Stelle angemerkt werden: Die Forderung, das Verweisungsobjekt müsse im Verkündungsorgan der Verweisungsnorm (mit-) veröffentlicht werden, nur dann sei es „Gesetzbuch“ und nicht „Gesetzesbibliographie“, heißt konsequenterweise, dass (einmal von den zugelassenen Ausnahmen abgesehen) jedes Verweisungsobjekt dort zu veröffentlichen ist. Bei Verweisungshäufungen (speziell bei linearen *und* parallelen Verweisungen) ist das eine nicht nur wenig praktikable und wenig sinnvolle Forderung, sondern sie führt auch zu einer Unübersichtlichkeit und mangelnden Klarheit dieses „Gesetzbuches“ (also des betreffenden Verkündungsorgans). Die Gesetzestchnik der Verweisung würde nicht (mehr) zu einer gesetzestech-nischen Vereinfachung führen und damit sinnlos werden.⁶⁶⁶

⁶⁶⁰ S. etwa *Clemens*, AöR 111 (1986), 63 (86) m.N.

⁶⁶¹ *Ossenbühl*, DVBl 1967, 401 (406 ff.); *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 142 ff.; *Staats*, in: Rödig, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 244 (256).

⁶⁶² Es genüge aber, wenn das Verweisungsobjekt dort schon veröffentlicht ist. Denn das Gesetzblatt desselben Gesetzgebers sei als Einheit zu betrachten, eine Aufsplitterung in einzelne Ausgaben finde nicht statt, *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 143; *Ossenbühl*, DVBl 1967, 401 (406). Insofern begegneten Verweisungen von Bundesgesetz auf Bundesgesetz bzw. Landesgesetz auf Gesetz desselben Landes ohne zeitgleiche Bekanntmachung des Verweisungsobjekts im Verkündungsorgan der Verweisungsnorm keinen Bedenken, s.a. *Karpen*, in: Rödig, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 221 (240).

⁶⁶³ *Ossenbühl*, DVBl 1967, 401 (406) [Hervorhebung im Original]; ebenso *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 142.

⁶⁶⁴ *Brugger*, VerwArch 78 (1987), 1 (17).

⁶⁶⁵ *Ossenbühl*, DVBl 1967, 401 (406) [Hervorhebung im Original].

⁶⁶⁶ Ebenso *Maurer*, in: Dolzer/Graßhof/Kahl, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 105.

bb) Dem dogmatischen Ansatz, Art. 82 Abs. 1 GG als für das Verweisungsobjekt im Grundsatz anwendbar zu erachten, folgt auch die Rechtsprechung, obgleich sie andere Konsequenzen zieht. So praktizierte sie schon früh einen eher großzügigen Umgang mit Art. 82 Abs. 1 GG: Verweist ein förmliches Gesetz auf eine Verordnung, sei Art. 82 Abs. 1 GG genügt, auch wenn letztere „nicht im Bundesgesetzblatt, sondern nur im Bundesanzeiger verkündet“ wurde.⁶⁶⁷ Eine erneute Verkündung sei nicht nötig, wurde das Verweisungsobjekt nach „den seinerzeit geltenden Vorschriften ordnungsgemäß“ verkündet.⁶⁶⁸ Eine (stillschweigende) Verweisung eines Bundesgesetzes auf andere Bundesgesetze und Landesgesetze wurde vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet: Der „Forderung nach gehöriger Verkündung“ sei genügt. Die Verweisungsobjekte „kann der Bürger den Verkündungsblättern des Bundes und denen *seines* Landes entnehmen“.⁶⁶⁹

Dabei hat das Bundesverfassungsgericht aber regelmäßig darauf hingewiesen, dass die Verweisungsnorm für den Rechtsunterworfenen hinreichend klar erkennen lassen müsse, „welche Vorschriften im einzelnen gelten sollen“.⁶⁷⁰ Die Verweisungsobjekte müssten dem Normadressaten durch „frühere ordnungsgemäße Veröffentlichung zugänglich“ sein.⁶⁷¹ Vergleichbare Grundsätze stellte auch das Bundesverwaltungsgericht auf: „Die Rechtsnorm muß erkennbar zum Ausdruck bringen, daß sie die außenstehende Anordnung zu ihrem Bestandteil macht; in der ergänzten Rechtsnorm muß die ergänzende Anordnung hinreichend bestimmt bezeichnet sein; die Verlautbarung der ergänzenden Anordnung muß für den Betroffenen zugänglich und ihrer Art nach für amtliche Anordnungen geeignet sein“.⁶⁷²

cc) Auch in der Literatur wird ein großzügigerer Umgang mit den Publikationsvorschriften befürwortet. Die Auslegung des Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG durch die erstgenannte Ansicht wird als Überspannung des Veröffentlichungserfordernisses empfunden.⁶⁷³

⁶⁶⁷ *BVerfG*, Beschl. v. 15.11.1967 – 2 BvL 7, 20, 22/64 = *BVerfGE* 22, 330 (346, 347).

⁶⁶⁸ *BVerfG*, Beschl. v. 12.11.1958 – 2 BvL 4, 26, 40/56, 1, 7/57 = *BVerfGE* 8, 274 (302).

⁶⁶⁹ *BVerfG*, Beschl. v. 15.07.1969 – 2 BvF 1/64 = *BVerfGE* 26, 338 (367) [Hervorhebung im Original].

⁶⁷⁰ *BVerfG*, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = *NJW* 2016, 3648 (3650); Beschl. v. 01.03.1978 – 1 BvR 786, 793/70, 168/71 und 95/73 = *BVerfGE* 47, 285 (311); Beschl. v. 15.11.1967 – 2 BvL 7, 20, 22/64 = *BVerfGE* 22, 330 (346); vgl. Beschl. v. 24.05.1977 – 2 BvL 11/74 = *BVerfGE* 44, 322 (350); Beschl. v. 15.07.1969 – 2 BvF 1/64 = *BVerfGE* 26, 338 (367); Beschl. v. 12.11.1958 – 2 BvL 4, 26, 40/56, 1, 7/57 = *BVerfGE* 8, 274 (302).

⁶⁷¹ *BVerfG*, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = *NJW* 2016, 3648 (3650); Beschl. v. 01.03.1978 – 1 BvR 786, 793/70, 168/71 und 95/73 = *BVerfGE* 47, 285 (311).

⁶⁷² *BVerwG*, Urt. v. 29.08.1961 – *BVerwG* I C 14/61 = *NJW* 1962, 506 (506); zust. *Schenke*, in: FS Fröhler (1980), S. 87 (98); *Arndt*, *JuS* 1979, 784 (788); *Klindt*, *DVB* 1998, 373 (375).

⁶⁷³ *Krey*, *EWR* 1982, 109 (138 f.); *L. P. Schmidt*, *ZfBR* 2009, 113 (115); *Schenke*, in: FS Fröhler (1980), S. 87

Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG (und die entsprechenden landesgesetzlichen Normen) sei einschränkend auszulegen⁶⁷⁴ und zwar dahin, dass er für den Inhalt des Verweisungsobjekts nicht gelte.⁶⁷⁵ Begründet wird dies damit, dass der Verfassungsgeber „die Publikationsproblematik bei Verweisungen nicht gesehen“ habe und „mangels entsprechendem "Problembewußtsein" auch noch nicht“ hatte sehen können: Dass Verweisungen im Hinblick auf das Publikationsgebot problematisch sein könnten, sei erst nach Inkrafttreten des GG diskutiert worden.⁶⁷⁶ Folge dieser Auslegung sei im Hinblick auf das Verweisungsobjekt die Anwendung der o.g. Formel des Bundesverwaltungsgerichts⁶⁷⁷ bzw. des allgemeinen Publikationsgebotes.⁶⁷⁸

Alternativ zur erstgenannten strengen Ansicht⁶⁷⁹ wird es auch für ausreichend erachtet, wenn das Verweisungsobjekt in dem für selbiges vorgesehenen Verkündungsorgan publiziert ist.⁶⁸⁰ Dadurch erlange dieses Rechtsnormqualität und könne von der ihrerseits ordnungsgemäß veröffentlichten Verweisungsnorm (Blankettnorm im Bundesgesetzblatt) in Bezug genommen werden.

b) Vorgenannten Betrachtungsweisen gemein ist ihr (mehr oder minder deutlich zum Ausdruck kommender) rechtsdogmatischer Ansatz, Art. 82 Abs. 1 GG sei prinzipiell für Verweisungsnorm und -objekt einschlägig.⁶⁸¹ Dem ist entgegen zu treten:

Für eine Verkündung nach Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG ist ausschließlich der „beschlossene Gesetzestext“ maßgebend. Dieser und nicht der durch Verweisung erweiterte und ergänzte Gesetzesinhalt ist zu verkünden.⁶⁸² Die Gesetzestechnik der Verweisung betrifft den Gesetzesinhalt, die inhaltliche Gestaltung und Abfassung von Gesetzen.⁶⁸³ Der

(97 f.); Hömig, DVBl 1979, 307, (309); vgl. Breuer, AöR 101 (1976), 46 (62).

⁶⁷⁴ Vgl. dazu auch Moll, Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung (1998), S. 71 f.; ferner Schenke, in: FS Fröhler (1980), S. 87 (97 f.), wonach unter „Praktikabilitätsgesichtspunkten“ (S. 97) eine teleologische Reduktion des Art. 82 GG angezeigt sei (i.E. ebenso ders., NJW 1980, 743 (744)). Explizit dagegen Ehsen, DÖV 1984, 654 (658); ferner Karpen, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 159: „Ausnahmen auf Grund größerer Praktikabilität können nicht zugelassen werden“.

⁶⁷⁵ Clemens, AöR 111 (1986), 63 (89); vgl. Schenke, in: FS Fröhler (1980), S. 87 (98).

⁶⁷⁶ Clemens, AöR 111 (1986), 63 (90); vgl. dazu auch Moll, Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung (1998), S. 72.

⁶⁷⁷ Schenke, NJW 1980, 743 (744); ders., in: FS Fröhler (1980), S. 87 (98).

⁶⁷⁸ Clemens, AöR 111 (1986), 63 (91).

⁶⁷⁹ S. Kap. 2 E) I) 2) a) aa), S. 98 f.

⁶⁸⁰ Krey, EWR 1982, 109 (139) m.w.N.

⁶⁸¹ In dieser Einschätzung übereinstimmend Ehsen, DÖV 1984, 654 (657).

⁶⁸² Maurer, in: Dolzer/Graßhof/Kahl, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 106; vgl. auch Guckelberger, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Bd. 3, Loseblatt, 20. Lfg. IV/07, Art. 82 Rn. 88; Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 120.

⁶⁸³ Maurer, in: Dolzer/Graßhof/Kahl, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 107.

Gesetzesinhalt ist nicht an Art. 82 GG zu messen.⁶⁸⁴ Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG gelangt hier überhaupt nicht zur Anwendung.⁶⁸⁵

Notieren lässt sich damit, dass Art. 82 GG nur Anwendung auf die Verweisungsnorm, nicht aber auf das Verweisungsobjekt findet – ein verbreitet anerkanntes Ergebnis,⁶⁸⁶ wenn auch der hierzu beschrittene Weg meist ein anderer ist. Allerdings ist dieses richtigerweise die Folge des Verständnisses des Wortes „Gesetz“ in Art. 82 Abs. 1 GG als Gesetzestext, nicht als Gesetzesinhalt. Der Gesetzesinhalt ergibt sich durch Auslegung des Gesetzestextes, „Gesetz“ hier als Gesetzesinhalt zu interpretieren, wäre daher mit Zweifelsfragen behaftet, was dem formalen Charakter des Art. 82 Abs. 1 GG zuwider laufen würde.⁶⁸⁷ Hiesiges Verständnis hält sich innerhalb der Grenzen des möglichen Wortsinns, weswegen es einer (teleologischen) Reduktion oder einschränkenden Auslegung nicht bedarf.⁶⁸⁸

Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG stellt eine Konkretisierung des Rechtsstaatsprinzips dar.⁶⁸⁹ Findet diese „strengere Form“⁶⁹⁰ für das Verweisungsobjekt keine Anwendung, gilt diesbezüglich das allgemeine Veröffentlichungs-/Verkündungsgebot.

Die Verkündung von Rechtsnormen ist ein unmittelbares Erfordernis des Rechtsstaatsprinzips.⁶⁹¹ Nach allgemeinen, aus diesem Prinzip entwickelten Grundsätzen für die Verkündung von (Rechts-) Normen müssen diese „der Öffentlichkeit in einer Weise förmlich zugänglich gemacht werden, daß die Betroffenen sich verlässlich Kenntnis von deren Inhalt verschaffen können“.⁶⁹² Ferner formulierte das Bundesverfassungsge-

⁶⁸⁴ Hey, NJW 2007, 408 (409).

⁶⁸⁵ Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 120; Maurer, in: Dolzer/Graßhof/Kahl, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 106.

⁶⁸⁶ Schenke, in: FS Fröhler (1980), S. 87 (98); Clemens, AöR 111 (1986), 63 (89); Hömig, in: ders., GG, 9. Aufl. (2010), Art. 82 Rn. 7; wohl auch ders., DVBl 1979, 307 (308 ff., 311); i.E. ähnlich Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 267 Fn. 1266; vgl. auch Battis/Gusy, Technische Normen im Baurecht (1988), Rn. 413: „Das Grundgesetz ... statuiert ... keine generelle Pflicht zur Verkündung aller Teile der Rechtsordnung gerade im Gesetzblatt“.

⁶⁸⁷ Ebenso Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 120.

⁶⁸⁸ Zutr. Ehsen, DÖV 1984, 654 (658).

⁶⁸⁹ Maurer, in: Dolzer/Graßhof/Kahl, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 107.

⁶⁹⁰ Maurer, in: Dolzer/Graßhof/Kahl, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 107.

⁶⁹¹ Degenhart, StaatsR I, 28. Aufl. (2012), Rn. 227; HessStGH, Urt. v. 10.05.1989 – P. St. 1073 = NVwZ 1989, 1153 (1153); BAG, Urt. v. 03.02.1965 – 4 AZR 385/63 = NJW 1965, 1624 (1626); vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.11.1983 – 2 BvL 25/81 = BVerfGE 65, 283 (291).

⁶⁹² BVerfG, Beschl. v. 22.11.1983 – 2 BvL 25/81 = BVerfGE 65, 283 (291); vgl. Degenhart, StaatsR I, 28. Aufl. (2012), Rn. 227; Clemens, AöR 111 (1986), 63 (91); Maurer, in: Dolzer/Graßhof/Kahl, Bonner Kommentar zum

richt, diese Möglichkeit dürfe „nicht in unzumutbarer Weise erschwert sein“⁶⁹³ und wenn eine Norm auf eine andere verweist, müsse der Rechtsunterworfenen zudem „klar erkennen können, welche Vorschriften im einzelnen für ihn gelten sollen“.⁶⁹⁴

Jedenfalls resultiert aus diesem Verkündungsgebot kein Zwang zu einer bestimmten Form der Bekanntmachung⁶⁹⁵ und so fragt sich, welches Veröffentlichungsorgan den Anforderungen an die Veröffentlichung des Verweisungsobjekts genügt. Als ausreichend wird die Veröffentlichung in einem amtlichen,⁶⁹⁶ allgemein zugänglichen Publikationsorgan⁶⁹⁷ erachtet.⁶⁹⁸ Amtlich wird verstanden als Veröffentlichungsblätter „von Amtsstellen der deutschen Staatsgewalt im Sinne von Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG oder von zwischenstaatlichen Einrichtungen im Sinne von Art. 24 Abs. 1 GG“, wobei hinsichtlich der EU nunmehr auf Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG abzustellen ist.⁶⁹⁹ Veröffentlichungsorgan des Verweisungsobjekts kann daher sein: das Bundesgesetzblatt,⁷⁰⁰ ein Landesgesetzblatt,⁷⁰¹ der Bundesanzeiger,⁷⁰² ein Ministerialblatt⁷⁰³ und das Amtsblatt der EG/EU.⁷⁰⁴

GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 107; *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 121; in diese Richtung *HessStGH*, Urt. v. 10.05.1989 – P. St. 1073 = NVwZ 1989, 1153 (1153).

⁶⁹³ *BVerfG*, Beschl. v. 22.11.1983 – 2 BvL 25/81 = BVerfGE 65, 283 (291); vgl. *Maurer*, in: *Dolzer/Graßhof/Kahl*, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 107; *Clemens*, AöR 111 (1986), 63 (91); *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 121; auch *HessStGH*, Urt. v. 10.05.1989 – P. St. 1073 = NVwZ 1989, 1153 (1154).

⁶⁹⁴ *BVerfG*, Beschl. v. 24.05.1977 – 2 BvL 11/74 = BVerfGE 44, 322 (350); vgl. *BVerfG*, Beschl. v. 01.03.1978 – 1 BvR 786, 793/70, 168/71 und 95/73 = BVerfGE 47, 285 (311); Beschl. v. 15.11.1967 – 2 BvL 7, 20, 22/64 = BVerfGE 22, 330 (346); Beschl. v. 15.07.1969 – 2 BvF 1/64 = BVerfGE 26, 338 (367); Beschl. v. 12.11.1958 – 2 BvL 4, 26, 40/56, 1, 7/57 = BVerfGE 8, 274 (302).

⁶⁹⁵ *BAG*, Urt. v. 03.02.1965 – 4 AZR 385/63 = NJW 1965, 1624 (1626); *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 121; vgl. auch *BVerfG*, Beschl. v. 22.11.1983 – 2 BvL 25/81 = BVerfGE 65, 283 (291): „Konkrete [...] Gebote für die Ausgestaltung des Verkündungsvorganges im einzelnen ergeben sich aus dem Rechtsstaatsprinzip unmittelbar nicht.“

⁶⁹⁶ Zur hier ausgeklammerten Problematik der Verweisung auf private Normen, hier der Frage, ob private Publikationsorgane genügen s. *Marburger*, DIN-Normungskunde 17, S. 27 (37 ff.); *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 124 ff.; *Guckelberger*, in: *Friauf/Höfling*, Berliner Kommentar zum GG, Bd. 3, Loseblatt, 20. Lfg. IV/07, Art. 82 Rn. 89.

⁶⁹⁷ Dieses muss nach *HessStGH*, Urt. v. 10.05.1989 – P. St. 1073 = NVwZ 1989, 1153 (1153), gedruckt sein.

⁶⁹⁸ *Maurer*, in: *Dolzer/Graßhof/Kahl*, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 108; vgl. *Clemens*, AöR 111 (1986), 63 (91); *Hömig*, in: *ders.*, GG, 9. Aufl. (2010), Art. 82 Rn. 7; *Klindt*, DVBl 1998, 373 (375).

⁶⁹⁹ *Staats*, in: *Rödig*, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 244 (255); *Clemens*, AöR 111 (1986), 63 (88).

⁷⁰⁰ *Bauer*, in: *Dreier*, GG, Bd. 2 (1998), Art. 82 Rn. 18; *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. (2010), Art. 82 Rn. 32; *Guckelberger*, in: *Friauf/Höfling*, Berliner Kommentar zum GG, Bd. 3, Loseblatt, 20. Lfg. IV/07, Art. 82 Rn. 88; *dies.*, ZG 2004, 62 (71); *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 123; *Maurer*, in: *Dolzer/Graßhof/Kahl*, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 108.

⁷⁰¹ *Arndt*, JuS 1979, 784 (788); *Maurer*, in: *Dolzer/Graßhof/Kahl*, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 108; *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 123; wohl auch *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (71).

⁷⁰² *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 123; *Maurer*, in: *Dolzer/Graßhof/Kahl*, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 108.

Weitergehend wird z.T. in der Verweisungsnorm die Angabe der konkreten Fundstelle⁷⁰⁵ des Verweisungsobjekts bzw. wenigstens des betreffenden Publikationsorgans für eine ordnungsgemäße Veröffentlichung verlangt.⁷⁰⁶ Ein Erfordernis der Angabe der Fundstelle bzw. des betreffenden Publikationsorgans lässt sich indessen aus dem Veröffentlichungsgebot nicht ableiten. So wird in Art. 140 GG auf Artt. 136 - 139, 141 WRV ohne Angabe der Originalfundstelle in der Weimarer Reichsverfassung verwiesen. Insofern ist es nicht einsichtig, weswegen für einfachgesetzliche Verweisungen höhere Anforderungen zu stellen sein sollten.⁷⁰⁷ Ferner handelt es sich dabei um eine materiell-rechtliche und nicht um eine formal-rechtliche Frage,⁷⁰⁸ also jene nach Bestimmtheit und Klarheit des Gesetzesinhaltes.

Durch die Forderung nach der Fundstellenangabe und manchen Formulierungen der wiedergegebenen Rechtsprechung wird ein gewisses paralleles Verständnis im Hinblick auf die Anforderungen des Publikationsgebots und jenen des Bestimmtheits- und Klarheitsgebots deutlich. Alle genannten Gebote sind auf das Rechtsstaatsprinzip zurückzuführen, insofern besteht Verwandtschaft. Gleichwohl ist nochmals auf den Unterschied hinzuweisen: Das Veröffentlichungsgebot ist formal-rechtlicher Natur, Bestimmtheits- und Klarheitsgebot beziehen sich auf materiell-rechtliche Erfordernisse. Ersteres betrifft den Gesetzestext, die beiden letztgenannten den Gesetzesinhalt. Infolgedessen sind die rechtsstaatlichen Anforderungen an den Gesetzesinhalt nicht i.R.d. Veröffentlichungsgebots zu verorten. Fragen der Zumutbarkeit des Rechtsfindungsprozesses und der Erkennbarkeit des geltenden Rechts für den Normadressaten sind materiell-rechtlicher Natur und solche der Normenbestimmtheit und -klarheit.

⁷⁰³ Hömig, in: ders., GG, 9. Aufl. (2010), Art. 82 Rn. 7; Guckelberger, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Bd. 3, Loseblatt, 20. Lfg. IV/07, Art. 82 Rn. 88; dies., ZG 2004, 62 (71); Maurer, in: Dolzer/Graßhof/Kahl, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 108; Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 123.

⁷⁰⁴ Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 267; Ehrlicke/Blask, JZ 2003, 722 (728); Guckelberger, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Bd. 3, Loseblatt, 20. Lfg. IV/07, Art. 82 Rn. 88; dies., ZG 2004, 62 (71); Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 123; vgl. Krey, EWR 1981, 109 (141 f.).

⁷⁰⁵ „Gegenstand und Datum [...], [...] genaue Fundstelle“, nur dann sei Zugänglichkeit in zumutbarer Weise gewährleistet, Maurer, in: Dolzer/Graßhof/Kahl, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 109 [Original mit Hervorhebung].

⁷⁰⁶ Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. (2010), Art. 82 Rn. 32 m.w.N.; Maurer, in: Dolzer/Graßhof/Kahl, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 109; vgl. auch Arndt, JuS 1979, 784 (788).

⁷⁰⁷ Mit Recht Guckelberger, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Bd. 3, Loseblatt, 20. Lfg. IV/07, Art. 82 Rn. 90.

⁷⁰⁸ Ebenso Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 127.

II) Demokratieprinzip

Alle Staatsgewalt muss vom Volk ausgehen. So formuliert es Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG. Damit fordert das Demokratieprinzip, dass im Geltungsbereich des Grundgesetzes einzig eine Staatsgewalt ausgeübt werden darf, die vom jeweiligen Staatsvolk abgeleitet ist („Volkssouveränität“), und dass zwischen Regierenden und Regierten Identität gewahrt sein muss.⁷⁰⁹ Verwehrt ist damit dem Gesetzgeber, sich über die vom Grundgesetz selbst vorgesehene Möglichkeit des Art. 80 GG hinaus durch Delegation seiner gesetzgeberischen Aufgabe zu entziehen.⁷¹⁰ Diese Forderung entspricht jener bereits aus Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG folgenden. Daraus erhellt sich: Sind die Anforderungen aus Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG gewahrt, steht das Demokratieprinzip einer Verweisung nicht entgegen. Denn Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG enthalten auch Elemente des Demokratieprinzips und geht den allgemeinen Gewährleistungen des Demokratieprinzips insoweit vor.⁷¹¹

III) Gewaltenteilungsprinzip

Ferner enthalten Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG Elemente des Gewaltenteilungsprinzips.⁷¹² Befugnisverlagerungen zwischen den Gewalten, die die Balance beeinflussen, verhindern bereits Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG: Hält sich der Gesetzgeber an dessen Anforderungen und i.R.d. Möglichkeit des Art. 80 GG, sind insoweit die grundgesetzlichen Vorgaben gewahrt. Das Gewaltenteilungsprinzip erlangt neben Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG keine eigenständige Bedeutung.⁷¹³

IV) Zwischenergebnis

Neben Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG kommt dem Veröffentlichungsgebot eigenständige Bedeutung zu. Die übrigen allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen sind in den Anforderungen der Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG aufgegangen.

⁷⁰⁹ Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 268 m.w.N.

⁷¹⁰ Karpen, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 174; Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 268.

⁷¹¹ Schmid-Aßmann, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 166 f.; Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 268.

⁷¹² Schmid-Aßmann, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblatt 30. Lfg. (12/1992), Art. 103 Abs. 2 Rn. 166.

⁷¹³ Satzger, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 268.

F) Einzelne Möglichkeiten der Ausgestaltung eines Verweisungssystems im Fokus

Die Verbindung zwischen Blankett- und Ausfüllungsnorm(en) erfolgt durch eine Verweisung, der Gesamtnorminhalt des Blankettstrafgesetzes ergibt sich aus einem Verweisungssystem. Zu dessen Ausgestaltung stehen dem Normgeber verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Ob diese und bejahendenfalls der Gesamtnorminhalt den aufgezeigten Anforderungen des besonderen Bestimmtheitsgebots und des Gebots der Normenklarheit entsprechen, kann sehr fraglich sein. Zunächst sind die diesbezüglichen Anforderungen zu konkretisieren (I). Danach wird die Vereinbarkeit einiger Ausgestaltungsmöglichkeiten mit diesen Anforderungen schlaglichtartig betrachtet, also insbesondere deren Folgen für die Verweisung an sich (Verbindung zwischen Blankett- und Ausfüllungsnorm(en)) und (ggf.) den Gesamtnorminhalt (II) - VII). Dabei finden der Parlamentsvorbehalt der Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG sowie das Veröffentlichungsgebot nur an relevanter Stelle Berücksichtigung; im Übrigen wird vorausgesetzt, dass den oben näher ausgeführten diesbezüglichen Anforderungen entsprochen ist. Das bedeutet zum einen, dass die Ausfüllungsnorm ein formelles Gesetz ist (bzw. die Ausfüllungsnormen formelle Gesetze sind) oder dass ihr (ihnen) andernfalls nur eine Spezifizierung des Straftatbestandes zukommt und die formelle Blankettnorm selbst Voraussetzungen, Art und Umfang der Strafe umschreibt. Zum anderen heißt das, dass die Blankettnorm im Sinne von Art. 82 GG und die Ausfüllungsnorm(en) (jedenfalls) im Sinne des allgemeinen Veröffentlichungsgebots ordnungsgemäß publiziert sind.

I) Ausgangspunkt, insbesondere Bestimmtheit und Klarheit der Verweisung an sich (Gebot eindeutiger Verweisungen) und des Gesamtnorminhaltes (Gebot eindeutiger Gesamtregelung)

Für einen genauen Befund kommt es auf den Einzelfall an, darauf, ob die oben genannten Bezugsobjekte den Anforderungen des besonderen Bestimmtheitsgebots und des Gebots der Normenklarheit entsprechen. Hervorgehobene (aber nicht alleinige) Bedeutung erlangt dabei (die Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Verweisungssystems im Fokus) die Frage nach Bestimmtheit und Klarheit der *Gesamtregelung* (als Ergebnis des Rechtsfindungsprozesses) und (dem vorgelagert) der *Verweisung an sich* (als die Verbindung der einzelnen Normen, Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) zuei-

einander, die das Zusammensetzen dieser Elemente erst ermöglicht). Obige Ausführungen⁷¹⁴ zusammenfassend lässt sich hinsichtlich des letztgenannten Aspekts von einem **Gebot eindeutiger Verweisungen**⁷¹⁵ sprechen, auch wenn es sich dabei im Grunde lediglich um eine Konkretisierung von besonderem Bestimmtheits- und Klarheitsgebot handelt. Hinsichtlich allgemeiner Anforderungen an „Verweisungen“ unterscheiden sich die Formulierungen im Detail,⁷¹⁶ es werden auch Zumutbarkeitsaspekte⁷¹⁷ ins Spiel gebracht. Richtigerweise bezieht sich dieses Gebot auf die umschriebene Verweisung an sich und verlangt, dass bestimmt und klar zu erkennen ist, welche Ausfüllungsnorm(en) in welchem Umfang und in welcher Weise⁷¹⁸ Anwendung finden.⁷¹⁹ Nur wenn dem so ist, ist das Auffinden der Ausfüllungsnorm(en) und das Nachvollziehen der Verweisung an sich gesichert und das Zusammenlesen (Zusammensetzen) von Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) zum Gesamtnorminhalt wird ermöglicht. Dieser Rechtsfindungsprozess bzw. der hierfür nötige Aufwand muss dem Normadressaten **zumutbar** sein.⁷²⁰ Im Anschluss daran kann die Frage nach Bestimmtheit und Klarheit des Gesamtnorminhaltes (als Ergebnis dieses Rechtsfindungsprozesses) gestellt werden. Es ist nämlich möglich, dass die (anderen) einzelnen Elemente des Blankett-

⁷¹⁴ S. Kap. 2 D) I) 1), S. 84 ff., sowie Kap. 2 D) II) 2), S. 100 f.

⁷¹⁵ Der Ausdruck stammt von *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Bd. 2 (1998), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 131, und *Jehke*, Bestimmtheit und Klarheit im Steuerrecht (2005), S. 200, die dieses (von ihnen nahezu nicht präzierte) Gebot wiederum als Konkretisierung (einzig) des Normenklarheitsgebots verstehen. Das erscheint grundsätzlich naheliegend, vernachlässigt aber, dass das Gebot eindeutiger Verweisungen u.a. die Vorhersehbarkeit staatlichen Tuns (die „Orientierungsgewissheit für den Bürger“) zu sichern in der Lage ist und sowohl besonderes Bestimmtheits- als auch Klarheitsgebot diese Vorhersehbarkeit gewährleisten. Darüber hinaus bedeutet Eindeutigkeit im Sinne des Gebotes auch Zweifelsfreiheit, Exaktheit und damit Bestimmtheit der Verweisung (s. dazu noch sogleich). Insofern ist das Gebot eindeutiger Verweisungen auch eine Konkretisierung des besonderen Bestimmtheitsgebots.

⁷¹⁶ Dazu: „Die Verweisungsobjekte müssen hinreichend klar erkennbar [...] sein“, *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 267; die „Verweisungen müssen klar erkennbar [...] sein“, *Raabe*, Der Bestimmtheitsgrundsatz bei Blankettstrafgesetzen ... (2007), S. 68, ähnlich *Jehke*, Bestimmtheit und Klarheit im Steuerrecht (2005), S. 200; „Verweisungen müssen klar und eindeutig sein“, *BMJ*, Handbuch der Rechtsformlichkeiten (2008), Rn. 222; „Eine Verweisungsnorm genügt u.a. nur dann dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot, wenn sie hinreichend klar erkennen lässt, welche Vorschriften im Einzelnen gelten sollen“, *BVerwG*, Beschl. v. 28.03.2006 – 6 C 13/05 = NVwZ-RR 2006, 580 (581) m.w.N., ähnlich *OVG Lüneburg*, Urt. v. 11.10.1988 – 5 A 75/88 = NVwZ 1989, 492 (492); *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (69); *Braun*, BB 1986, 1428 (1428); „Eine Verweisungsklausel genügt nur dann dem Bestimmtheitsgebot, wenn sie in hinreichendem Maße erkennen lässt, welche Vorschriften die verweisende Norm im einzelnen in Bezug nimmt: Die Verweisungsnorm muß die in Bezug genommenen Vorschriften so genau angeben, daß der Betroffene erkennen kann, welche Vorschriften dies sind.“, *Clemens*, AöR 111 (1986), 63 (83 f.); ähnlich *Pabst*, NVwZ 2005, 1034 (1035).

⁷¹⁷ „Die Verweisungsobjekte“ (*Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 267) bzw. die „Verweisungen“ (*Raabe*, Der Bestimmtheitsgrundsatz bei Blankettstrafgesetzen ... (2007), S. 68.) „müssen [...] mit zumutbarem Aufwand auffindbar sein“. Zu Zumutbarkeitsaspekten s. schon o. Kap. 2 D) II) 2), S. 92 f.

⁷¹⁸ Unveränderte Übernahme oder sinngemäße, entsprechende oder analoge Anwendung des Verweisungsobjekts, s. dazu oben Kap. 1 B) I) 2), S. 16.

⁷¹⁹ S. dazu schon ausf. o., Kap. 2 D) I) 1) a), S. 84 ff.

⁷²⁰ S. schon o., Kap. 2 D) II) 2), S. 100 f.

strafgesetzes isoliert betrachtet den Anforderungen von besonderem Bestimmtheitsgebot und Gebot der Normenklarheit entsprechen, ihre Kombination, der Gesamtnorminhalt, aber nicht.⁷²¹ Insofern lässt sich (in Konkretisierung von besonderem Bestimmtheits- und Klarheitsgebot) von einem **Gebot eindeutiger Gesamtregelung** sprechen. Die Gesamtregelung muss bestimmt und klar sein, was hier insbesondere bedeutet, dass ihr Anwendungsbereich vorhersehbar, sie verständlich (auch übersichtlich, praktikabel und frei von Widersprüchen) sein muss. Hierbei kommt dem Ausmaß ihrer Komplexität besondere Bedeutung zu. Die Gesamtregelung als Summe von Blankettnorm und womöglich mehreren Ausfüllungsnormen (Verweisungshäufungen!) kann in Bezug auf Normsprache und Gesetzestechnik komplex sein: Mit dem ersten Fall ist Komplexität aufgrund der Länge des Norminhaltes, seiner Wortfülle⁷²² angesprochen, ⁷²³ mit dem zweiten Komplexität aufgrund der Gesetzestechnik der Verweisung.⁷²⁴

Bei der Überprüfung dieser Punkte müssen Qualität und Quantität der für den Normadressaten mit der Rechtsfindung typischerweise verbundenen Schwierigkeiten bewertet werden.⁷²⁵ Von Bedeutung dabei ist, ob ausdrückliche (also voll-explicite bzw. halb-explicite) oder konkludente (implizite bzw. sonstige), ob normenwerkinterne, normgeberinterne, normenwerkexterne oder normgeberexterne, ob dynamische oder statische Verweisungen gegeben sind; des Weiteren ob eine einfache Verweisung oder mehrfache (parallele) Verweisungen vorliegen, ob es sich um lineare Verweisungen (also Weiterverweisungen mit der Folge von kurzen oder langen Kettenverweisungen) handelt, also wie viele Verweisungsobjekte in Bezug genommen werden.

⁷²¹ Ähnlich *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 153. Zum besonderen Bestimmtheitsgebot *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität nebenstrafrechtlicher Tatbestände (1986), S. 108; *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (70); *Moll*, Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung (1998), S. 135.

⁷²² Von „quantitative[r] Komplexität“ spricht *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität nebenstrafrechtlicher Tatbestände (1986), S. 116; vgl. auch *Herb*, Mangelnde Normenklarheit ... (1984), S. 37 f.; *ders.*, Verweisungsfehler im Datenschutz-Strafrecht (1986), S. 37 f.; *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 154.

⁷²³ Das kann auch bei überaus langen Vollstrafgesetzen auftreten, ist also nicht zwangsläufiger Weise nur ein Problem von Verweisungssystemen und damit Blankettstrafgesetzen. Diesen Anschein vermitteln aber die diesbezüglichen Aussagen bei *Herb*, Mangelnde Normenklarheit ... (1984), S. 37 f., *ders.*, Verweisungsfehler im Datenschutz-Strafrecht (1986), S. 37 f., und *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 153 f.

⁷²⁴ Als „strukturelle Komplexität“ bezeichnet von *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität nebenstrafrechtlicher Tatbestände (1986), S. 116; *Moll*, Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung (1998), S. 134; *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 154.

⁷²⁵ In eine ähnliche Richtung *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 246.

II) Ausdrückliche – konkludente Verweisungen

1) Klarheits- und Bestimmtheitsaspekte

Bei diesen Ausgestaltungsalternativen steht primär die Wahrung des Gebotes eindeutiger Verweisung im Mittelpunkt. Da bei ausdrücklichen Verweisungen das Verweisungsobjekt *expressis verbis* benannt wird (bei der voll-expliziten Verweisung wird es sogar durch Paragraphen- und Gesetzesangabe individualisiert), sind bei ihr allgemein keine diesbezüglichen Bedenken veranlasst. Bei konkludenten Verweisungen ergibt sich dagegen Vorliegen und Inhalt der Verweisung erst durch Auslegung der Verweisungsnorm. Insofern stellt sich hier besonders die Frage, ob die (insbesondere das Klarheitsgebot⁷²⁶ konkretisierenden) Anforderungen des Gebotes eindeutiger Verweisungen gewahrt sind. Auch wenn das im Einzelfall unter Berücksichtigung der Regelungsmaterie zu ermitteln sein wird, lässt sich in der Tendenz notieren: Handelt es sich um konkludente normenwerkinterne Verweisungen (v.a. auf Normen eines allgemeinen Teils), wird ein Verstoß zu verneinen sein, da davon auszugehen sein wird, dass auch ein durchschnittlicher Bürger als allgemeiner Adressat weiß, dass es innerhalb eines Regelungswerkes Zusammenhänge gibt.⁷²⁷ Eine gewisse Komplexität ist dem Recht inhärent. Ein solches konkludentes Bezugnehmen lässt sich regelmäßig nicht vermeiden.

Bei konkludenten normenwerkexternen Verweisungen ist die Situation anders: Zwar ist die Rechtsordnung eine einheitliche und es gibt Verzahnungen. Doch dies verdeutlicht gerade das Problem, vor dem der Normadressat steht (und mit dem er vom Normgeber alleine gelassen wird): Auf welche Ausfüllungsnorm wird verwiesen? Sie kann ja theoretisch der gesamten Rechtsordnung entstammen. Daher ist im Grundsatz (bereits) von einem Verstoß gegen das Gebot eindeutiger Verweisungen auszugehen.⁷²⁸

⁷²⁶ Für *Karpen*, in: Rödig, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 221 (237), findet die „Verwendung der stillschweigenden Verweisung [...] ihre Grenzen an der Gesetzesklarheit“; ebenso *ders.*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 164. Dies trifft zu, vernachlässigt jedoch Folgendes: Da es hierbei auch immer um die Frage der Vorhersehbarkeit staatlichen Tuns (Orientierungsgewissheit) für den Bürger geht, ist das besondere Bestimmtheitsgebot ebenso eine Grenze.

⁷²⁷ I.E. gleichfalls *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 164.

⁷²⁸ Es wird auch gefordert, konkludente Verweisungen in diesem Bereich ganz zu vermeiden. Der „Rechtsklarheit sollte [...] unbedingt der Vorrang eingeräumt werden“, *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 164. Anders *Hohmann*, ZIS 2007, 38 (46), wonach es für Bestimmtheit genüge, wenn sich der Inhalt der konkludent verweisenden Norm „anhand des Verweisungsobjekts ermitteln lässt“, ähnlich *Enderle*, Blankettstrafgesetze (2000), S. 243. Dem kann nicht gefolgt werden, verrät die Verweisungsnorm bzw.

2) Veröffentlichungsgebot

Die für eine ordnungsgemäße Veröffentlichung von manchen formulierte Bedingung, die Verweisungsnorm müsse die konkrete Fundstelle des Verweisungsobjekts oder wenigstens das betreffende Publikationsorgan angeben,⁷²⁹ führt (auch wenn jene dies so nicht explizit formulieren) genau genommen zu einem Ausschluss jedenfalls konkludenter Verweisungen alleine aus Publizitätsgründen. Ob halb-explizite Verweisungen die gestellten Anforderungen erfüllen, erscheint fraglich und wird wohl zu verneinen sein, da bei ihnen eine Paragraphen- (und Normenwerk-)angabe fehlt. Diese ist vorhanden bei den demgemäß wohl einzig unproblematischen voll-expliziten Verweisungen. Indessen ist die von dieser Betrachtungsweise aufgestellte Forderung nicht aus dem Veröffentlichungsgebot ableitbar.⁷³⁰ Diesem ist wie ausgeführt entsprochen, wenn die Blankettnorm im Sinne von Art. 82 GG, die Ausfüllungsnorm(en) (jedenfalls) im Sinne des allgemeinen Veröffentlichungsgebots ordnungsgemäß publiziert sind.

III) Verweisungsanalogie

Bei einer Verweisungsanalogie ist fraglich, ob die Verweisung noch eindeutig ist, soll doch eine unveränderte Übernahme des Verweisungsobjekts (Ausfüllungsnorm) nicht erfolgen, legt der Normgeber aber gerade nicht offen, wie es im Einzelnen inhaltlich umgeändert werden soll. Zu Recht werden daher gegen diese Ausgestaltungsmöglichkeit und ein Übermaß ihrer Verwendung „erhebliche Bedenken unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit“ angemeldet,⁷³¹ beeinträchtigt sie doch Normenbestimmtheit und -klarheit nicht unerheblich.⁷³² Sie ist verwirrend und oft unverständlich: Bevor der Normadressat die gewollte Modifizierung erkennen kann, muss er Verweisungsnorm und -objekt in ihrer unveränderten Form erfassen und sich dann den (sich aus der entsprechenden Anwendung ergebenden) Gesamtnorminhalt erschließen.⁷³³ In der Tendenz wird dies eher gelingen, wenn die Blankettnorm den Gegenstand, der sinngemäße Anwendung finden soll, näher beschreibt. Andernfalls wird der Adressat

die Verweisung an sich nicht das Verweisungsobjekt, kann dieses auch nicht zur Ermittlung des Inhalts der Verweisungsnorm herangezogen werden.

⁷²⁹ S.o. unter Kap. 2 E) I) 2) b) bei Fn. 706.

⁷³⁰ S. schon o. unter Kap. 2 E) I) 2) b) bei Fn. 707 f.

⁷³¹ *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 78.

⁷³² Mit Recht *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 164 f.

⁷³³ *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität ... (1986), S. 133; ebenfalls krit. *Hill*, Gesetzgebungslehre (1982), S. 115; *Noll*, Gesetzgebungslehre (1973), S. 231 f.; *Kindermann*, Ministerielle Richtlinien der Gesetzgebungstechnik (1979), S. 72; *Herb*, Mangelnde Normenklarheit ... (1984), S. 38; *ders.*, Verweisungsfehler im Datenschutz-Strafrecht (1986), S. 38.

völlig alleine gelassen, er kann nicht erkennen, in welcher Weise die Ausfüllungsnorm Anwendung finden soll.⁷³⁴ Dann liegt ein Verstoß gegen das Gebot eindeutiger Verweisung vor.

IV) Normenwerkinterne, normgeberinterne, normenwerkexterne und normgeberexterne Verweisungen

1) Zumutbarkeitsaspekte

Diese Ausgestaltungsalternativen betreffen im Wesentlichen die Frage der Zumutbarkeit des Rechtsfindungsprozesses, das Auffinden der Ausfüllungsnorm(en) als Voraussetzung für das Zusammenlesen (Zusammensetzen) von Blankettnorm und Ausfüllungsnorm(en) zum Gesamtnorminhalt. Daraus wird sogleich deutlich, dass normenwerkinterne Verweisungen keine Schwierigkeiten bereiten, wohingegen das Auffinden der Ausfüllungsnorm(en) in einem anderen Normenwerk (normenwerkexterne Verweisung), speziell eines anderen Normengebers (normgeberexterne Verweisung) ungleich aufwendiger sein kann. Um dies zu erleichtern wird gefordert, bei Verweisungen auf „schwer auffindbare Normen die Fundstellen anzugeben“.⁷³⁵ Hierbei von Bedeutung sei, „wie weit das Verweisungsobjekt von der Verweisungsnorm rechtssystematisch entfernt“⁷³⁶ ist (Rechtsgebiet, deutsches oder internationales Recht“) und wie leicht das Publikationsorgan des Verweisungsobjekts für den Normadressaten zugänglich ist.⁷³⁷ Auf die problematischen Fälle einer Verweisung auf eine nicht bundesdeutsche Ausfüllungsnorm („weite Entfernung“) wird noch zurück zu kommen⁷³⁸ sein.

2) Parlamentsvorbehalt des Art. 103 Abs. 2 GG

Unter dem Blickwinkel des Parlamentsvorbehaltes der Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG ist einzig eine normgeberexterne Verweisung bedeutsam. Verweist eine (formelle) Blankettnorm auf eine (materielle) Ausfüllungsnorm, sind die oben genannten

⁷³⁴ Solche Verweisungen ohne Angabe des sinngemäß anzuwendenden Gegenstandes (etwa „§ X gilt entsprechend.“) bezeichnet *Hw. Müller*, Gesetzgebungstechnik, 2. Aufl. (1968), S. 179 f., als nackte Verweisung, die er zu Recht als für den Adressaten „orakelhaft“ bezeichnet, sie lasse „nur den Wissenden ahnen, welche Regelung dem Gesetzgeber, als er die Verweisung setzte, vorgeschwebt hat, ist aber für den Uneingeweihten völlig unverständlich, zumal der zu regelnde Gegenstand nicht einmal angedeutet ist“ (S. 180).

⁷³⁵ *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität ... (1986), S. 132.

⁷³⁶ Das klingt auch in *BVerfG*, Beschl. v. 01.03.1978 – 1 BvR 786, 793/70, 168/71 und 95/73 = BVerfGE 47, 285 (316), an, wenn der Senat i.R.d. Prüfung einer Verweisung neben der fehlenden Identität der Normgeber darauf abstellt, dass Verweisungsnorm und -objekt „Materien [betreffen], die zu verschiedenen Rechtsbereichen gehören und nach verschiedenen Maßstäben zu beurteilen sind“.

⁷³⁷ *Fuss*, in: FS Paulick (1973), S. 293 (298); *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts (2001), S. 246.

⁷³⁸ Kap. 4 C), S. 190 ff.

Grundsätze⁷³⁹ zu beachten. Andernfalls liegt ein Verstoß gegen Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG vor. Davon gibt es allerdings eine Ausnahme: Handelt es sich bei dieser normgeberexternen Verweisung um eine statische, ist kein echtes Blankettstrafgesetz gegeben und der Parlamentsvorbehalt der Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG nicht tangiert. Denn dann macht sich der Normgeber der Blankettnorm den Inhalt der Ausfüllungsnorm zu eigen.⁷⁴⁰

V) Statische – dynamische Verweisungen

1) Statische Verweisung

Sicherlich ist es am besten, wenn auf das Verweisungsobjekt in einer ganz bestimmten Fassung⁷⁴¹ Bezug genommen wird und dieses mit einem Vollzitat⁷⁴² kenntlich gemacht wird. Dann liegt eine exakte und klare Zitierung des Verweisungsobjekts (Ausfüllungsnorm) vor und jedenfalls der für das Auffinden der betreffenden Norm nötige Aufwand wird nicht unzumutbar sein. Wurde die statisch in Bezug genommene Norm allerdings zwischenzeitlich geändert oder aufgehoben, so dass nunmehr auf ein nicht mehr geltendes Verweisungsobjekt verwiesen wird, ist bei Nichtvorliegen eines Blankettstrafgesetzes (also im außerstrafrechtlichen Bereich) an die Möglichkeit einer weiterhin funktionsfähigen statischen „konservierten“ konstitutiven Verweisung⁷⁴³ zu denken, während dies im Strafrecht nicht möglich ist, da die rechtliche Existenz der Verhaltensnorm nötig ist.⁷⁴⁴ Ist diese nicht mehr geltendes Recht, verliert sie ihre Bewertungs- und Bestimmungsfunktion. Der in der Blankettnorm enthaltenen Sanktionsnorm gerät ihr zu sanktionierendes Ge-/Verbot, ihr Schutzobjekt, in Wegfall. Dann muss auch die Verweisung in Wegfall geraten, der Blankettnorm fehlt ihr Regelungsgehalt. Sie ist weder klar noch bestimmt, ein Verstoß gegen Klarheits- und besonderes Bestimmtheitsgebot ist die Folge.

Statische Verweisungen auf derzeitige Fassungen mögen als unzulässig kritisiert und stets eine Verweisung auf eine bestimmte Fassung mit Wiedergabe des Vollzitats ver-

⁷³⁹ Kap. 2 B) II) 2), S. 80 ff.

⁷⁴⁰ S. dazu schon Kap. 1 C) V) 1) a), S. 54 f., und Kap. 1 C) V) 2) c) cc), S. 57 f.

⁷⁴¹ „in der am ... geltenden Fassung“, *BMJ*, Handbuch der Rechtsförmlichkeiten (2008), Rn. 240.

⁷⁴² Zitiernamen unter Angabe der Ausfertigung oder (ggf. letzten) Bekanntmachung des kompletten Wortlauts, der Fundstelle ggf. mit einem Hinweis auf die letzte Änderung, dazu *BMJ*, Handbuch der Rechtsförmlichkeiten (2008), Rn. 240, 169; ähnlich die Forderung von *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (70); *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 162 f.

⁷⁴³ Kap. 1 B) III) 1) c), S. 21 ff.

⁷⁴⁴ Kap. 1 C) IV), S. 47 ff.

langt werden.⁷⁴⁵ Auch wenn sich der Adressat darüber klar werden muss, auf welchen („derzeitigen“) Zeitpunkt abzustellen ist – nach hier vertretener Ansicht ist (in Ermangelung einer anderen Bestimmung) auf die bei Verabschiedung (im Sinne der letztmaligen Befassung des Normgebers) der Verweisungsnorm geltende Fassung abzustellen – ist dies indes nicht zwingend.⁷⁴⁶ Es kommt auf den Einzelfall an, die Ausfüllungsnorm muss im Sinne des obigen Gebotes eindeutiger Verweisungen exakt und klar beschrieben⁷⁴⁷ sein und dann muss (darauf liegt hier der Schwerpunkt) der für dessen Ermittlung nötige Aufwand dem Adressaten zumutbar sein. In Rechnung zu stellen ist, dass es jeder Verweisung inhärent ist, dass der Normadressat das Verweisungsobjekt in einer anderen Norm nachschlagen muss. Im Vergleich zu einer nicht verweisenden Norm (wie dem Vollstrafgesetz) ist das stets ein Mehr an Aufwand, dies lässt sich jedoch nicht vermeiden, außer dadurch, dass Verweisungen generell als unzulässig erklärt werden würden, was wiederum im Hinblick auf deren Vorzüge nicht zweckmäßig wäre, und auch nicht generell veranlasst ist. Rechtsfindung ist immer mit Aufwand verbunden.

Als Ergebnis lässt sich festhalten: Der aus dem Ermitteln der Ausfüllungsnorm resultierende Aufwand führt nicht zu einem Verstoß gegen Bestimmtheits- und Klarheitsgebot schlechthin, ein solcher kann sich vielmehr nur im Einzelfall ergeben,⁷⁴⁸ wenn der Ermittlungsaufwand dem Adressaten unzumutbar ist.

2) Dynamische Verweisung und dynamische normenwerk- und normgeberexterne Verweisung

a) Bestimmtheits- und Klarheitsaspekte

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an dynamische Verweisungen generell werden im Vergleich zu statischen als höher betrachtet,⁷⁴⁹ statische Verweisungen ge-

⁷⁴⁵ So tendenziell *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 162 f.; *Backherms*, ZRP 1978, 261 (262), bei Verweisungen auf nichtstaatliche Normen; *BMJ*, Handbuch der Rechtsförmlichkeiten (2008), Rn. 240: Kenntlichmachung „in der Regel durch das Vollzitat“.

⁷⁴⁶ Ebenso *Clemens*, AöR 111 (1986), 63 (84), für den sich diese generelle Forderung nicht aus der Verfassung ableiten lässt. Weitergehend *Reinermann*, Verweisungen in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen (1997), S. 58: Bei einer statischen Verweisung auf die „derzeit gültige[n] Fassung“ sei dem „Grundsatz der Normenklarheit Genüge getan“, da von Anfang an eindeutig sei, welche Regelung in Bezug genommen werde.

⁷⁴⁷ Insoweit vergleichbar auch *Clemens*, AöR 111 (1986), 63 (84).

⁷⁴⁸ Ähnlich *Hömig*, DVBl 1979, 307 (308); *Staats*, ZRP 1978, 59 (61).

⁷⁴⁹ Etwa *Stumpf*, NVwZ 2003, 1198 (1199), auch *BVerfG*, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = NJW 2016, 3648 (3652), betont, dass „ein besonders strenger Prüfungsmaßstab geboten“ sei.

nügten dem Bestimmtheits- und Klarheitsgebot eher als dynamische.⁷⁵⁰ Dem kann mit Verweis auf die obigen Ausführungen zu einer Inbezugnahme eines Verweisungsobjekts in der „derzeitigen Fassung“, nur im Grundsatz zugestimmt werden. Die Zulässigkeit dynamischer Verweisungen wird unterschiedlich bewertet.

aa) Meinungsspektrum

Bei dynamischen Verweisungen generell hat (ähnlich dem gerade genannten Beispiel einer statischen Verweisung) der Normadressat zu ermitteln, welche denn nun die „jeweilige“ bzw. die „jeweils geltende Fassung“ ist.

Dies sei bei „häufigen Änderungen“ des Verweisungsobjekts eine für einen „juristischen Laien nicht zumutbar[e]“ Aufgabe, weshalb „unter dem Gesichtspunkt der Gesetzesbestimmtheit Bedenken“ gegen dynamische Verweisungen angemeldet werden.⁷⁵¹ Eine dynamisch verweisende Norm wird als *nicht bestimmt* angesehen, würde Bestimmtheit doch erfordern, dass „der Adressat im Zeitpunkt des Inkrafttretens den sachlichen, persönlichen und zeitlichen Geltungsbereich der Norm hinreichend deutlich und leicht überschauen kann“.⁷⁵² Bei einer dynamischen Verweisung sei „beim Inkrafttreten ungewiß, ob, wann und wie das Verweisungsobjekt in Zukunft geändert wird“, weswegen nur der „abstrakte Geltungsbefehl“ bestimmt sei, der „Inhalt des Befehls“ hingegen nicht. Eine bestimmte Norm setze einen „inhaltlich bestimmten Gesetzesbefehl“ voraus, da ihr dieser fehle, sei eine dynamische Verweisungsnorm unbestimmt.⁷⁵³

⁷⁵⁰ Für das Bestimmtheitsgebot Krey, EWR 1981, 109 (144).

⁷⁵¹ Karpen, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 161; ders., in: Rüdiger, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 221 (237); in diese Richtung auch Marburger, Die Regeln der Technik im Recht (1979), S. 391.

⁷⁵² Karpen, in: Rüdiger, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 221 (237); ebenso ders., Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 161 f.

⁷⁵³ Karpen, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 162, der diese Bedenken gegen jede dynamische Verweisung erhebt, dabei aber danach unterscheidet, ob Verweisungsnorm und -objekt von demselben Normgeber stammen (also eine normgeberinterne Verweisung vorliegt) oder von unterschiedlichen Normgebern (also eine normgeberexterne Verweisung gegeben ist). Im letzten Fall seien die Bedenken durchschlagender als im ersten. Auch Papier, in: FS Lukes (1989), S. 159 (164 f.), bezeichnet dynamische Verweisungen aus „Gründen rechtsstaatlich gebotener Normenbestimmtheit“ als verfassungsrechtlich bedenklich. Dass die Verweisungsnorm „hinreichend klar erkennen [... lässt], auf welche Vorschriften im einzelnen Bezug genommen wird [...] wird regelmäßig nur bei einer statischen Verweisung bejaht werden können“. Ferner krit. Bullinger, Selbstermächtigung (1958), S. 22 („wegen ihrer mangelnden Bestimmtheit rechtsstaatlich unerwünscht“, ähnl. S. 21), und ders., Untermächtigung (1955), S. 20 („Eine verweisende Blankettvorschrift [...] ist aus sich heraus nicht mehr verständlich, ist unbestimmt und ausfüllungsbedürftig“). Unbestimmtheit der Verweisungsnorm bejahen ferner Marburger, Die Regeln der Technik im Recht (1979), S. 391, und ders./Klein, JbUTR 2001, 161 (167) (da bei Inkrafttreten der Verweisungsnorm nicht feststeht, welchen Inhalt die gesetzliche Regelung künftig haben wird). Hohmann, ZIS 2007, 38 (45), bezeichnet eine dynamische Verweisung als „generell unzulässig“, mache sie nicht hinreichend deutlich, worauf sie sich bezieht; es sei daher statisch zu verweisen.

Andere teilen diese Ansicht nicht. Die dynamisch verweisende Norm sei „in sich bestimmt“: Sie enthalte den Befehl des Normgebers, das Verweisungsobjekt in seiner jeweils geltenden Fassung anzuwenden. Ist letzteres bestimmt, sei auch die Verweisungsnorm bestimmt.⁷⁵⁴

Eine Zwischenposition hält dynamische Verweisungen „auf eigene Regelungen des Gesetzgebers“ (die Rede ist also von *normgeberinternen Verweisungen*) für unproblematisch bestimmt und klar, da sie nichts anderes als „den selbstverständlich zulässigen Vorbehalt künftiger eigener Abänderung“ bedeuteten.⁷⁵⁵ Nur eine dynamische Verweisung auf „fremde Regelungen“ (= *normgeberexterne Verweisung*) könne die genannten Grundsätze verletzen, was voraussetze, dass die Verweisungsnorm „das Gemeinte nach Zweck, Inhalt und Ausmaß nicht hinreichend bestimmt erkennen läßt“.⁷⁵⁶ Dafür angeführt wird, das Grundgesetz gestatte bei Ermächtigungen zur Rechtssetzung ausdrücklich eine vergleichbare Unbestimmtheit wie bei einer dynamischen (normgeberexternen) Verweisung, sofern die Ermächtigungsnorm „Zweck, Inhalt und Ausmaß der erteilten Ermächtigung [...] bestimmt“ (Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG).⁷⁵⁷ Eine dynamische (normgeberexterne) Verweisung sei demnach zulässig, sofern sich Inhalt, Zweck und Ausmaß der (Gesamt-) Regelung bereits aus der Verweisungsnorm bestimmen ergeben,⁷⁵⁸ bzw. wenn sie „die wesentlichen Entscheidungen

⁷⁵⁴ *Schröcker*, NJW 1967, 2285 (2289). Enger insoweit *Ehrlicke/Blask*, JZ 2003, 722 (727): „Dynamische Verweisungen sind unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit jedenfalls dann unbedenklich, wenn die verweisende Norm Inhalt und Reichweite der Verweisung klar begrenzt und die Verweisungsnorm die in Bezug genommenen Vorschriften so genau angibt, dass der Betroffene klar erkennen kann, um welche Vorschriften es sich handelt“; ähnlich schon *Clemens*, AöR 111 (1986), 63 (83 f.). Das BVerfG hat dynamische Verweisungen als grundsätzlich verfassungsgemäß erachtet: Beschl. v. 15.07.1969 – 2 BvF 1/64 = BVerfGE 26, 338 (365 ff.), insb., keinen Verstoß gegen das (allg.) Bestimmtheitsgebot gesehen. Sie seien „nicht schlechthin ausgeschlossen [so auch schon Beschl. v. 01.03.1978 – 1 BvR 786, 793/70, 168/71 und 95/73 = BVerfGE 47, 285 (312)], aber nur in dem Rahmen zulässig, den die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie und der Bundesstaatlichkeit ziehen; grundrechtliche Gesetzesvorbehalte können diesen Rahmen zusätzlich einengen“, Beschl. v. 25.02.1988 – 2 BvL 26/84 = BVerfGE 78, 32 (36). *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Bd. 2 (1998), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 132: Dynamische Verweisungen seien „rechtsstaatlich klar“.

⁷⁵⁵ *Staats*, in: Rüdig, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 244 (253); insoweit und nur i.E. übereinstimmend *Mankowski/Bock*, ZStW 120 (2008), 704 (717).

⁷⁵⁶ *Staats*, in: Rüdig, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 244 (253). Weitergehend hält *Sachs*, NJW 1981, 1651 (1652), von ihm sog. „echte dynamische Verweisungen auf Regelungen anderer Normsetzer“ für „ausnahmslos verfassungswidrig“.

⁷⁵⁷ *Staats*, in: Rüdig, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 244 (253); dem zust. *Hiller*, Die Verweisung in den Satzungen der Kassenärztlichen Vereinigungen ... (1988), S. 93 f.

⁷⁵⁸ *Staats*, in: Rüdig, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 244 (253); *Veit*, Rezeption technischer Regeln... (1989), S. 70.

über die Regelungsmaterie selbst trifft“ und dem Verweisungsobjekt, das mit „zumutbarem Aufwand“ auffindbar ist, nur die „Konkretisierung im Detail“ überlassen ist.⁷⁵⁹ Damit sind dynamische normenwerk- und normgeberexterne Verweisungen angesprochen. Diese stoßen auf weitergehende Kritik: Stammt das in Bezug genommene Verweisungsobjekt von einem anderen Normgeber als die Verweisungsnorm (= normenwerk- und normgeberexterne Verweisung), führe eine dynamische Verweisung zu einer *versteckten Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen*.⁷⁶⁰ In diesem Falle erteile der Normgeber der Verweisungsnorm „der Sache nach dem Normgeber des Verweisungsobjekts ein Blankett zur Ausfüllung jener Norm durch die in Bezug genommene“. ⁷⁶¹ Denn ohne dass der Normgeber der Verweisungsnorm tätig wird, ändert sich bei jeder Modifizierung des Verweisungsobjekts der Inhalt der Verweisungsnorm⁷⁶² – die für eine dynamische Verweisung signifikante Wirkweise mit der Besonderheit, dass so der für die Verweisungsnorm unzuständige Normgeber des Verweisungsobjekts auf den Inhalt der Verweisungsnorm einwirkt. Es klingt in dieser Kritik an, dass (um es auf den hier interessanten Fall eines Blankettstrafgesetzes zu münzen)⁷⁶³ ein Verstoß gegen die kompetenzwahrende Funktion der Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG (Parlamentsvorbehalt) gesehen wird.

bb) Stellungnahme/eigene Betrachtungsweise

Auch hier kommt es richtigerweise auf den Einzelfall an, allein der *generelle dynamische Charakter einer Verweisung* kann (ebenso wenig wie eine außerstrafrechtliche statische Verweisung auf ein nicht mehr geltendes Verweisungsobjekt) nicht durchweg

⁷⁵⁹ Krey, EWR 1981, 109 (144) [Original mit Hervorhebungen]; ähnlich Moll, Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung (1998), S. 69 f., der diese Anforderungen (auf S. 68 ff.) allerdings schon aus dem „*allgemeine[n]* Bestimmtheitsgrundsatz des Öffentlichen Rechts“ [Original ohne Hervorhebung] ableiten will, wofür dieser freilich (anders als der besondere) nichts her gibt (dazu sogleich unter Kap. 2 F) V) 2) a) bb), S. 125).

⁷⁶⁰ BVerfG, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = NJW 2016, 3648 (3652); Beschl. v. 01.03.1978 – 1 BvR 786, 793/70, 168/71 und 95/73 = BVerfGE 47, 285 (312); Krey, EWR 1981, 109 (129); vgl. Ossenbühl, DVBl 1967, 401 (403 f.): „apokryphe Legislativ-Delegation“; ferner Merten/F. Kirchhof, in: Staudinger, 12. Aufl. (1985), EGBGB, Art. 4 Rn. 12; Braun, BB 1986, 1428 (1428 f., 1430); in diese Richtung schon Bullinger, Selbstermächtigung (1958), S. 22 - 24; ders., Unterermächtigung (1955), S. 20.

⁷⁶¹ Krey, EWR 1981, 109 (129 f.) [Original mit Hervorhebung]; vgl. Ossenbühl, DVBl 1967, 401 (403): „Blanko-Vollmacht“.

⁷⁶² Krey, EWR 1981, 109 (130); vgl. BVerfG, Beschl. v. 01.03.1978 – 1 BvR 786, 793/70, 168/71 und 95/73 = BVerfGE 47, 285 (315 f.); auch Battis/Gusy, Technische Normen im Baurecht (1988), Rn. 409 f.

⁷⁶³ Hier geht Ossenbühl, DVBl 1967, 401 (404, 408), grundsätzlich von einem Verstoß gegen das Demokratieprinzip (da der Gesetzgeber sich seiner gesetzgeberischen Aufgabe entziehe) und dem Gewaltenteilungsprinzip (Befugnisverlagerung zwischen den Gewalten) aus. S.a. Karpen, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 121 ff., 130, 174. Battis/Gusy, Technische Normen im Baurecht (1988), Rn. 409, rekurrieren das Demokratieprinzip.

zu einem Verstoß gegen Bestimmtheits- und Klarheitsgebot führen: Es wird hier die Ausfüllungsnorm ausdrücklich benannt und auch vorgegeben, dass ihre „jeweilige“ bzw. „jeweils geltende Fassung“, also die aktuelle novellierte Fassung angewendet werden soll. Insofern wird regelmäßig das Gebot eindeutiger Verweisung gewahrt sein. Problematisch wird regelmäßig nur sein, ob der zur Ermittlung dieser Fassung notwendige Aufwand dem Adressaten zumutbar ist.⁷⁶⁴

Diese Anforderungen richten sich an *dynamische normgeberinterne* Verweisungen ebenso wie an *dynamische normgeberexterne*. Erstere sind nicht schlechterdings unproblematisch, wobei bei ihnen die Ermittlung des (eindeutig beschriebenen) Verweisungsobjekts (es befindet sich im Falle einer normengeber- und normenwerksinternen Verweisung in demselben Normenwerk wie die Verweisungsnorm) und dessen jeweils geltender Fassung sich regelmäßig wenig aufwändig gestalten dürfte. Immerhin stammen Verweisungsnorm und –objekt von demselben Normgeber, liegen also rechtssystematisch nahe beieinander. Auch die von der differenzierenden Betrachtungsweise an dynamische (normgeberexterne) Verweisungen gestellten „besonderen“ Anforderungen sind indes für „normale“ Verweisungsnormen, für die nur das allgemeine Bestimmtheitsgebot gilt, aus *selbigem* nicht als zwingende Anforderung abzuleiten⁷⁶⁵. Besondere Anforderungen an die Verweisungsnorm sind jedoch zu stellen, wenn das besondere Bestimmtheitsgebot Anwendung findet *und* eine dynamische (normenwerk- und) normgeberexterne Verweisung vorliegt. Es geht um (echte) Blankettstrafgesetze: In diesem Fall sind die Bestimmtheitsanforderungen an die Blankettnorm höher: Sie (oder eine andere formelle Ausfüllungsnorm, auf die z.B. i.R. linearer Verweisungen verwiesen wird) muss Voraussetzungen, Art und Maß der Strafe hinreichend bestimmen. Der (materiellen) Ausfüllungsnorm (den Ausfüllungsnormen) darf lediglich die Ausfüllung dieses vorgegebenen Rahmens im Sinne einer (gewissen) Spezifizierung überlassen sein. Dies ergibt sich wie bereits ausgeführt⁷⁶⁶ aus dem Zusammenspiel der freiheitsgewährenden Funktion und der kompetenzwährenden Funktion der Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG. Sind diese Anforderungen gewahrt, kann keine Rede sein

⁷⁶⁴ Vgl. dazu schon obige Ausführungen zur statischen Verweisung, Kap. 2 F) V) 1), S. 121 f., entsprechend.

⁷⁶⁵ A.A. wie erwähnt etwa *Moll*, Europäisches Strafrecht durch nationale Blankettstrafgesetzgebung (1998), S. 68 ff., s. Fn. 759. Denkbar könnte demgegenüber ein Abstellen auf Demokratie- und Gewaltenteilungsprinzip sowie Art. 80 GG sein, s. in diese Richtung *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 130, 174.

⁷⁶⁶ S. o., Kap. 2 D) I) b), S. 88 ff.

von einer versteckten Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen, die dem Grundgesetz widerspräche. Denn es lässt eine solche in diesem Rahmen gerade selbst zu (Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG).⁷⁶⁷

b) Veröffentlichungsgebot

Wie schon dargestellt,⁷⁶⁸ wird z.T. für eine ordnungsgemäße Veröffentlichung verlangt, in der Verweisungsnorm müsse die konkrete Fundstelle des Verweisungsobjekts oder wenigstens das betreffende Publikationsorgan angegeben sein. Folge dessen sei, dass dynamische Verweisungen (und damit jede Kombination mit einer solchen) wegen der möglichen späteren Änderung nicht ordnungsgemäß veröffentlicht werden können.⁷⁶⁹ Diese Forderung wurde bereits oben⁷⁷⁰ als nicht aus dem Veröffentlichungsgebot ableitbar verworfen, so dass hier auf die Folge nicht weiter eingegangen werden braucht.

Ferner wird vertreten, *dynamische normgeberexterne Verweisungen* führten dazu, dass Änderungen des Verweisungsobjekts zugleich die Verweisungsnorm änderten, ohne dass diese Rechtsänderungen im für letzteres zuständigen Veröffentlichungsorgan veröffentlicht würden, was dem Veröffentlichungsgebot zuwider laufe: Nimmt etwa eine bundesrechtliche Norm eine landesrechtliche dynamisch in Bezug, dann „würde dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit überlassen, das Außerkrafttreten der im Wege der Verweisung zu Bundesrecht gewordenen Regelung sowie das Inkrafttreten der geänderten Neuregelung zu bestimmen, ohne daß dies im Bundesgesetzblatt verkündet würde“.⁷⁷¹ Dem ist entgegen zu treten: Verkündet werden muss der Gesetzestext so wie er beschlossen wurde und nicht der Gesetzesinhalt. Das Veröffentlichungsgebot steht dynamischen Verweisungen nicht grundsätzlich entgegen. Vorausgesetzt ist, dass die Verweisungsnorm in dem für sie zuständigen Veröffentlichungsorgan ordnungsgemäß veröffentlicht ist und dass das Verweisungsobjekt nach allgemeinen rechtsstaatlichen Veröffentlichungsgrundsätzen ordnungsgemäß veröffentlicht ist. Jede Än-

⁷⁶⁷ Insofern zutreffend ist der *Ausgangspunkt* bei Staats, in: Rödig, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 244 (253).

⁷⁶⁸ Kap. 2 E) I) 2) b) bei Fn. 706.

⁷⁶⁹ Maurer, in: Dolzer/Graßhof/Kahl, Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt, 54. Lfg (06/1988), Art. 82 Rn. 109.

⁷⁷⁰ Kap. 2 E) I) 2) b) bei Fn. 707 f.

⁷⁷¹ BVerfG, Beschl. v. 01.03.1978 – 1 BvR 786, 793/70, 168/71 und 95/73 = BVerfGE 47, 285 (315); auch Batis/Gusy, Technische Normen im Baurecht (1988), Rn. 409 f.

derung des Verweisungsobjekts muss dem Letzteren entsprechen. Ist dem entsprochen, verstößt eine dynamische Verweisung nicht gegen das Veröffentlichungsgebot.

c) Verfassungskonforme Auslegung einer dynamischen Verweisung als statische

Sollte (nach hier vertretener Ansicht im Einzelfall, andere bejahen dies wie gezeigt grundsätzlich) eine dynamische Verweisung unzulässig, weil verfassungswidrig, sein, stellt sich die Frage, ob in ihr eine im betreffenden Fall verfassungskonforme statische Verweisung erblickt werden kann. Angesprochen ist damit die verfassungskonforme Auslegung einer dynamischen Verweisung als statische. Lässt eine Norm mehrere Auslegungsmöglichkeiten zu, von denen jedenfalls eine zu ihrer Verfassungswidrigkeit und mindestens eine weitere zu ihrer Verfassungsmäßigkeit führt, so ist die Norm verfassungskonform auszulegen.⁷⁷² Verbreitet⁷⁷³ wird eine solche Auslegung in vorgenannten Fällen als möglich erachtet.

Hierbei handelt es sich um eine verfassungskonforme Auslegung, nicht um eine Umdeutung, da letztere Methode ersterer nachrangig ist.⁷⁷⁴ Zugeschnitten ist die Umdeutung auf ein „aliud“, die (einschränkende) Auslegung auf ein Maius-Minus-Verhältnis; eine dynamische Verweisung ist ein Mehr im Vergleich zu einer statischen.⁷⁷⁵ M.a.W.: Es enthält jede dynamische Verweisung als Minus zugleich eine statische Verweisung⁷⁷⁶ – nach hier vertretener Ansicht auf die bei Verabschiedung im Sinne letztmaliger Befassung des Normgebers der Verweisungsnorm geltende Fassung (sofern keine anderweitige Bestimmung gegeben ist). Diese sowie jede etwaige künftige Änderung nimmt die dynamische Verweisung in Bezug, vorausgesetzt, zu diesem Zeitpunkt war das Verweisungsobjekt (schon) vorhanden.⁷⁷⁷ Danach kann im Wege der einschrän-

⁷⁷² Kühlen, Die verfassungskonforme Auslegung von Strafgesetzen (2006), S. 1; BVerfG, Beschl. v. 01.03.1978 – 1 BvR 786, 793/70, 168/71 und 95/73 = BVerfGE 47, 285 (317) m.N.; vgl. Krey, JZ 1978, 361 (363); Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 290.

⁷⁷³ Arndt, JuS 1979, 784 (789); BVerfG, Beschl. v. 01.03.1978 – 1 BvR 786, 793/70, 168/71 und 95/73 = BVerfGE 47, 285 (317); VG Hamburg, Urt. v. 17.05.1978 – VIII VG 281/78 = NJW 1979, 667 (669); abl. Klindt, DVBl 1998, 373 (377).

⁷⁷⁴ Clemens, AöR 111 (1986), 63 (119).

⁷⁷⁵ Clemens, AöR 111 (1986), 63 (119).

⁷⁷⁶ Staats, in: Rödig, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 244 (251); Schnapp, in: FS Kransney (1997), S. 437 (444); Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 72.

⁷⁷⁷ Vgl. dazu Hiller, Die Verweisung in den Satzungen der Kassenärztlichen Vereinigungen ... (1988), S. 87; Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 72; Schnapp, in: FS Kransney (1997), S. 437 (444).

kenden Auslegung durch Abspaltung des dynamischen Teils eine dynamische Verweisung die Wirkung einer statischen erlangen.⁷⁷⁸

Dabei sind allerdings Grenzen zu beachten: Eine Korrektur der Norm gegen ihren klaren Wortlaut ist mittels (verfassungskonformer) Auslegung nicht möglich.⁷⁷⁹ Denn jede Auslegung (auch die verfassungskonforme) hat sich als Konkretisierung des gesetzlichen Rahmens innerhalb des möglichen Wortsinns der Norm zu halten,⁷⁸⁰ im Strafrecht gilt zudem Art. 103 Abs. 2 GG, § 1 StGB. Des Weiteren ist (sofern sie mit hinreichender Sicherheit feststeht) die *ratio legis*, als der vom Normgeber verfolgte Regelungszweck, seiner rechtspolitischen Wertentscheidung verstanden, zu respektieren.⁷⁸¹ Auch nach der verfassungskonformen Auslegung muss die Norm noch sinnvoll bleiben,⁷⁸² konkret muss die Verbindung von Verweisungsnorm und -objekt weiterhin Sinn machen.⁷⁸³ Daraus folgt, dass eine verfassungskonforme Auslegung unmöglich ist, sofern das Verweisungsobjekt ausdrücklich in seiner jeweils geltenden Fassung in Bezug genommen wird.⁷⁸⁴

VI) Häufungen von Verweisungen

In höchstrichterlicher Rechtsprechung ist *ganz allgemein* eine „unübersichtliche Verweisungstechnik“⁷⁸⁵ (insbesondere „vielfältige[n] Verweisungen auf mehrgliedrige Sätze“) als dem Gebot der Normenklarheit nicht entsprechend kritisiert worden,⁷⁸⁶ in

⁷⁷⁸ Schnapp, in: FS Kransney (1997), S. 437 (444); Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 72; Clemens, AöR 111 (1986), 63 (119).

⁷⁷⁹ Guckelberger, ZG 2004, 62 (83).

⁷⁸⁰ Krey, JZ 1978, 361 (364, 366 f.); vgl. ders., Zum innerdeutschen Strafanwendungsrecht *de lege lata* und *de lege ferenda* (1969), S. 123 f. m.w.N.; ders., NJW 1970, 1908 (1908); ders., JZ 1978, 465 (467); ders., EWR 1981, 109 (155); Lackner/Kühl, StGB, 27. Aufl. (2011), § 1 Rn. 6; Veit, Rezeption technischer Regeln... (1989), S. 50; Raum, in: Kügel/Müller/Hofmann, AMG (2012), Vorbem. §§ 95 ff. Rn. 12; ausf. Krey, Studien zum Gesetzesvorbehalt im Strafrecht (1977), S. 45 ff., 127 ff. Zu anderen Ansichten, die zu einem demgegenüber erweiterten oder eingeschränkten Bereich verfassungskonformer Auslegung führen s. Kuhlen, Die verfassungskonforme Auslegung von Strafgesetzen (2006), S. 12 f.

⁷⁸¹ Krey, JZ 1978, 465 (467); ders., JZ 1978, 361 (364, 366 f.); vgl. ders., EWR 1981, 109 (155); ähnlich Veit, Rezeption technischer Regeln... (1989), S. 50; ausf. Krey, Studien zum Gesetzesvorbehalt im Strafrecht (1977), S. 53 ff.

⁷⁸² BVerfG, Urt. v. 14.12.1999 – 1 BvR 1327/98 = BVerfGE 101, 312 (329); Urt. v. 28.05.1993 – 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, 2 BvF 5/92 = NJW 1993, 1751 (1772) m.w.N.; Beschl. v. 07.05.1953 – 1 BvL 104/52 = NJW 1953, 1057 (1057); Debus, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 290 m.w.N.

⁷⁸³ Guckelberger, ZG 2004, 62 (83).

⁷⁸⁴ Krey, EWR 1981, 109 (155); Guckelberger, ZG 2004, 62 (83); vgl. Veit, Rezeption technischer Regeln... (1989), S. 50 f.

⁷⁸⁵ Auch BVerfG, Beschl. v. 12.10.2010 – 2 BvL 59/06 = BVerfGE 127, 335 (362), bezeichnet eine unübersichtliche Verweisungstechnik als einen Gesichtspunkt, der im Hinblick auf die „Problematik der Normenklarheit von Bedeutung sein“ kann.

⁷⁸⁶ BFH, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (1587).

der Literatur werden generell **Bedenken** gegen Verweisungshäufungen erhoben⁷⁸⁷ und sie als „wenig wünschenswert“ bezeichnet.⁷⁸⁸ Durch „zahlreiche Verweisungen [können] ein so komplexes Regelwerk geschaffen werden, dass die einzelnen Normen zwar für sich betrachtet bestimmt, in ihrem Zusammenspiel jedoch unbestimmt sind“.⁷⁸⁹ Generell problematisch an Verweisungshäufungen ist die dadurch geschaffene „Länge der Norm“: Die einzelnen Elemente der *Gesamtregelung* des Blankettstrafgesetzes müssen in mehreren Ausfüllungsnormen aufgefunden und dann (nach Maßgabe der Verweisung an sich) zusammen gelesen werden. Das kann nicht nur die Praktikabilität und Übersichtlichkeit verringern, sondern der Klarheit und Erkennbarkeit der Norm (ihres Inhaltes) entgegen stehen, was wiederum die Vorhersehbarkeit staatlichen Tuns verhindern kann. Speziell wenn ihre komplexe Gestaltung so die Anwendung der Norm beeinträchtigt, ist die Normenklarheit in Frage gestellt,⁷⁹⁰ dadurch die Vorhersagbarkeit staatlichen Tuns jedenfalls reduziert und somit zugleich die Bestimmtheit der Norm fraglich. Zutreffend ist daher, dass Verweisungshäufungen insbesondere in Konflikt mit dem Gebot eindeutiger Gesamtregelung (als Konkretisierung von Bestimmtheits- und Klarheitsgebot) geraten können. Dem ist im Folgenden näher nachzugehen.

1) Lineare Verweisungen (Weiterverweisungen, Verweisungsketten)

Allgemein und pauschal werden „Bedenken gegen Kettenverweisungen“ geltend gemacht.⁷⁹¹ Da nicht nur die Verweisungsnorm und ein -objekt, sondern weitere Verweisungsobjekte (mindestens eines) herangezogen werden müssen, um den Inhalt der Verweisungsnorm zu erkunden, wird gemahnt, Verweisungsketten zu vermeiden⁷⁹² und sie werden gebrandmarkt als „etwas vom übelsten“ (in Bezug auf mangelnde Übersichtlichkeit und Verständlichkeit, Behinderung der Rechtsfindung).⁷⁹³ Kürzere

⁷⁸⁷ *Karpen*, in: Rüdiger, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 221 (237).

⁷⁸⁸ *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 164.

⁷⁸⁹ *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (70) m.w.N.

⁷⁹⁰ S. schon allgemein die Nachw. in Fn. 459.

⁷⁹¹ *Karpen*, in: Rüdiger, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 221 (237); *Fuss*, in: FS Paulick (1973), S. 293 (297): „Besonders bedenklich“. Krit. auch *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität ... (1986), S. 134.

⁷⁹² So *BMJ*, Handbuch der Rechtsförmlichkeiten (2008), Rn. 229. Nach *Aymans*, AfK 133 (1964), 293 (303), sollten Weiterverweisungen „nach Möglichkeit ganz vermieden werden“.

⁷⁹³ *Grauer*, Die Verweisung im Bundesrecht ... (1980), S. 13. Nach *Karpen*, in: Rüdiger, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 221 (227), „erschweren“ Verweisungsketten das „Gesetzesverständnis“, „wenn [sie es] nicht unmöglich machen“, ähnlich *ders.*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 40 („Gesetzesverständnis außerordentlich erschweren“). *Kühne*, ZLR 2001, 379 (385), spricht in diesem Zusammenhang von einer „relativen Unverständlichkeit“, und *Chr. Schröder*, HRRS 2013, 253 (261), mahnt, dass das „Straf-

Verweisungsketten sind im Grundsatz weniger problematisch als längere, auch wenn letztere geeignet sind, einen Lebenssachverhalt exakter zu regeln. Gleichwohl soll eine lange, eine Mehrzahl einzelner Normen zusammenfassende Verweisungskette alleine noch nicht zu Unbestimmtheit im Sinne von Art. 103 Abs. 2 GG führen, diene diese im Nebenstrafrecht übliche Regelungstechnik doch der lückenlosen Erfassung komplexer Materien.⁷⁹⁴

Gerade bei längeren Verweisungsketten ist indes im Einzelfall darauf zu achten, ob das Gebot eindeutiger Verweisungen stets gewahrt ist und insbesondere ob die *Gesamtregelung* (noch) bestimmt und klar (Gebot eindeutiger Gesamtregelung) ist. Umso mehr Glieder die Verweisungskette hat, also umso mehr Weiterverweisungen hintereinander geschaltet sind, desto komplizierter wird diese sein und desto eher wird von einem Verstoß gegen das Gebot eindeutiger Gesamtregelung auszugehen sein. Komplexe Verweisungsketten bergen eine besondere Fehleranfälligkeit.⁷⁹⁵ Realisieren kann sich diese Gefahr darin, dass der Normgeber selbst Fehler bei der exakten Angabe der Ausfüllungsnormen, dem Umfang und der Weise, in dem bzw. wie sie anzuwenden sind, macht (Verstoß gegen das Gebot eindeutiger Verweisungen).⁷⁹⁶ Bei besonders langen linearen Verweisungen liegt ein Verstoß gegen das Gebot eindeutiger Gesamtregelung nahe: Ihre durch die bloße Wortfülle vermittelte Komplexität kann (ebenso wie die durch ein Hintereinanderschalten mehrerer Weiterverweisungen verursachte) dazu führen, dass der Anwendungsbereich der Norm nicht mehr vorhersehbar ist und/oder sie unverständlich⁷⁹⁷ (auch unübersichtlich und nicht mehr praktikabel/widerspruchsfrei) wird.

Ferner spielt dabei die Frage, ob der Rechtsfindungsprozess bzw. der damit verbundene Aufwand dem Normadressaten zumutbar ist,⁷⁹⁸ eine wichtige Rolle.

recht [...] durch aberwitzige Verweisungsketten [...] buchstäblich aus den Nähten platzen“ könne.

⁷⁹⁴ So BGH, Beschl. v. 16.08.1996 – 1 StR 745/95 = NJW 1996, 3220 (3221).

⁷⁹⁵ In Bezug auf das Bestimmtheitsgebot *Parzeller/Prittitz*, StöffR 2009, 119 (121); vgl. ferner *Schnell*, Verweisungsbedingte Normkomplexität nebenstrafrechtlicher Tatbestände (1986), S. 134.

⁷⁹⁶ Anders gewendet: Es kann also (trotz einer komplexen Verweisungskette) durch eine exakte – fehlerfreie – Bezeichnung der Ausfüllungsnormen, des Umfangs sowie der Weise, in dem bzw. der sie anzuwenden sind, ein Verstoß gegen das Gebot eindeutiger Verweisungen verhütet werden.

⁷⁹⁷ So moniert *Aymans*, AfKR 133 (1964), 293 (303), durch Weiterverweisungen werde „das Verständnis [...] ungeheuer erschwert, da man kaum noch den Inhalt dieses [ersten] Rechtssatzes kennen kann, hat man die letzte Rechtsnorm durchstudiert“. Diese Ausgestaltung habe „sehr leicht Mißverständlichkeiten zur Folge“.

⁷⁹⁸ Dass dem Normadressaten durch Verweisungsketten keine unzumutbare „Durchforschung von Publikationsorganen“ auferlegt werden darf und die durch die Verweisungen erreichte Entlastung des Normgebers und des Normtextes in einem angemessenen Verhältnis zu der dem Adressaten durch diese Gesetzestechnik aufgebürdeten Mühe der Rechtsfindung zu stehen hat, mahnt *Fuss*, in: FS Paulick (1973), S. 293 (297 f.), an.

Für *verdeckt-dynamische Verweisungen* gilt das soeben Ausgeführte gleichfalls, das zu statischen und dynamischen Verweisungen Gesagte ist zu beachten. Beinhaltet die verdeckt-dynamische Verweisung mindestens eine normgeberexterne Verweisung, muss die Blankettnorm Voraussetzungen, Art und Maß der Strafe hinreichend bestimmen. Der (materiellen) Ausfüllungsnorm (den Ausfüllungsnormen) darf lediglich die Ausfüllung dieses vorgegebenen Rahmens im Sinne einer (gewissen) Spezifizierung überlassen sein.⁷⁹⁹ Zu diesen sich aus dem Zusammenspiel der freiheitsgewährenden und der kompetenzwahrenden Funktion der Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG ergebenden Anforderungen sei auf oben verwiesen.⁸⁰⁰ Diesen Anforderungen müssen auch *verdeckt-normgeberexterne Verweisungen* gerecht werden. Allerdings ist daran zu erinnern, dass es sich bei verdeckt-dynamischen und verdeckt-normgeberexternen Verweisungen lediglich um eine Kombination der verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten handelt. Insofern sind die aus jenen resultierenden Anforderungen (auf den jeweiligen Verweisungsstufen) zu überprüfen.

2) Parallele (mehrfache) Verweisungen

Eine einfache Verweisung ist grundsätzlich weniger problematisch als eine parallele. Mehrfachverweisungen werden als dem Klarheitsgebot widersprechend bezeichnet.⁸⁰¹ Durch insbesondere zahlreiche parallele Verweisungen kann (ähnlich wie bei linearen Verweisungen) die Fehleranfälligkeit befördert werden, es kann ein Verstoß gegen das Gebot eindeutiger Gesamtregelung vorliegen. Insofern sei auf die dortigen Ausführungen verwiesen.

3) Enumerative und pauschale Verweisungen

Enumerative Verweisungen sind grundsätzlich weniger problematisch als pauschale. Bei letzteren können leicht Verwerfungen mit dem *Gebot eindeutiger Verweisungen* auftreten. Bei Verweisungen auf ganze Normenkomplexe, eine Normengesamtheit, kann es gerade nicht exakt und klar zu erkennen sein, welche Ausfüllungsnormen Anwendung finden. Dies ist der Fall, wenn die Verweisungsnorm das Verweisungsobjekt

⁷⁹⁹ Wohl weitergehend sieht Krey, EWR 1981, 109 (150 f.), in einem solchen Falle der verdeckt-dynamischen Verweisung zur Verfassungswidrigkeit der „Verweisung“ führende „Bedenken aufgrund des Demokratieprinzips“, sofern „der Inhalt der Verweisungsnorm durch die [...] in Bezug genommenen Normen geprägt wird“.

⁸⁰⁰ Kap. 2 F) V) 2) a) bb), S. 125 f.

⁸⁰¹ BFH, Beschl. v. 06.09.2006 – XI R 26/04 = DVBl 2006, 1581 (1586).

in keiner Weise inhaltlich einschränkt.⁸⁰² Unzulässig ist daher etwa ein Verweis auf eine „in hohem Maße unübersichtliche“ Normgesamtheit.⁸⁰³ Gleiches gilt, wenn eine Norm (ohne jede weitere Spezifizierung) auf zu einem bestimmten Zeitpunkt geltende „Bestimmungen“ aus einem weit gefächerten und unübersichtlichen Rechtsgebiet⁸⁰⁴ verweist.⁸⁰⁵ Dann versagt (schon) die Verweisung an sich, da sie dem Normadressaten nicht bestimmt und klar zu erkennen gibt, welche Normen überhaupt anzuwenden sind,⁸⁰⁶ er nicht herausfinden kann, ob ein bestimmtes Verhalten mit Strafe bedroht ist. Daraus ergibt sich aber auch, dass kein Verstoß gegeben ist, sofern der durchschnittliche Normadressat die zu der Normgesamtheit gehörenden Normen eindeutig identifizieren kann.⁸⁰⁷ Dabei soll es genügen, wenn „sich Hinweise zum Auffinden beispielsweise aus der Gesetzesbegründung oder der Systematik“ ergeben.⁸⁰⁸ Dies erscheint mehr als fraglich – nicht zuletzt im Hinblick auf Art. 103 Abs. 2 GG.

Ist im Einzelfall das Gebot eindeutiger Verweisungen gewahrt, ist gerade bei pauschalen Bezugnahmen besonders auf Bestimmtheit und Klarheit der *Gesamtregelung* zu achten, v.a. zu fragen, ob (trotz des Verweises auf eine Normengesamtheit) der Norminhalt noch widerspruchsfrei, exakt sowie klar gefasst ist und die Vorhersehbarkeit gewährleistet ist. Wesentlicher Punkt ist zudem die *Zumutbarkeit des Rechtsfindungsprozesses*.⁸⁰⁹ Wird auf große Normengesamtheiten verwiesen, sollen die damit (unterstellt

⁸⁰² Vgl. *Reinermann*, Verweisungen in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen (1997), S. 9; auch *Kert*, Lebensmittelstrafrecht ... (2004), S. 435.

⁸⁰³ I.E. ebenso *BMJ*, Handbuch der Rechtsförmlichkeiten (2008), Rn. 222. *Böse*, Strafen und Sanktionen ... (1996), S. 439, erachtet „Pauschale Verweisungen auf eine Vielzahl von Vorschriften [...] als grundsätzlich unzulässig.“ „Je umfangreicher [...] der Bestand an Normen ist, auf die verwiesen wird, desto genauer müssen diese durch die Verweisungsnorm bestimmt sein“.

⁸⁰⁴ Wie ehemals § 1 der Apothekenstoppgesetze auf „Bestimmungen [...], die am 01.10.1945 in den einzelnen Ländern des Bundesgebietes galten.“ Dazu *BVerfG*, Urt. v. 30.05.1956 – 1 BvF 3/53 = NJW 1956, 1025.

⁸⁰⁵ *BVerfG*, Urt. v. 30.05.1956 – 1 BvF 3/53 = NJW 1956, 1025 (1025 f.); *Guckelberger*, ZG 2004, 62 (70); vgl. *Clemens*, AöR 111 (1986), 63 (85). Gegen eine „pauschal[e] Verweisung“ auf ganze Normenkomplexe auch *Veit*, Rezeption technischer Regeln... (1989), S. 41, 94 Fn. 3. Nach *BVerfG*, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15 = NJW 2016, 3648 (3653), können aus „der pauschalen Umschreibung 'Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie über die Verkehrsbezeichnung und Kennzeichnung von Fleisch von bis zu zwölf Monaten alten Rindern' [...] die Normadressaten nicht mit der notwendigen Klarheit anhand des Gesetzes erkennen, welche Rechtsakte des Gemeinschaftsrechts konkret sanktioniert werden sollen. Dies genügt den Anforderungen des Art. 80 Abs. 2 S. 1 GG [gemeint sein wird Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG – Anm. des Verf.] an eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmte Ermächtigung des Verordnungsgebers nicht“.

⁸⁰⁶ Vgl. *BVerfG*, Urt. v. 30.05.1956 – 1 BvF 3/53 = NJW 1956, 1025 (1026): „Für den Rechtsunterworfenen sind daher weder die in Bezug genommenen Bestimmungen klar erkennbar noch kann er gegebenenfalls deren Inhalt mit hinreichender Sicherheit feststellen“.

⁸⁰⁷ Vgl. *Ehrlicke/Blask*, JZ 2003, 722 (728); *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 150; *Veit*, Rezeption technischer Regeln... (1989), S. 41; tendenziell *Pabst*, NVwZ 2005, 1034 (1035).

⁸⁰⁸ *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 150.

⁸⁰⁹ Explizit weist *BVerfG*, Urt. v. 30.05.1956 – 1 BvF 3/53 = NJW 1956, 1025 (1026), darauf hin, dem „Rechts-

noch hinreichend bestimmt und klar) in Bezug genommenen einzelnen Normen den Tatbestand zur Strafdrohung liefern, muss der Normadressat alle diese Normen durchlesen und versuchen, gedanklich zu einem Gesamtnorminhalt zusammen zu setzen. Es kommt auf die Größe der Normgesamtheit an, doch tendenziell ist hier der Gesamtregelung Bestimmtheit und Klarheit abzusprechen bzw. Unzumutbarkeit anzunehmen. Evident sollte das sein bei einem Verweis auf eine unbestimmte Anzahl von Normen⁸¹⁰. Pauschale Verweisungen werden nicht von ungefähr als „allgemein sehr problematisch“⁸¹¹ bezeichnet.

4) Regenschirm-/Verweisungsverjüngungsklauseln

Nicht angepasste Verweisungen⁸¹² können die (Gesamt)Norm(regelung) sinnentleeren, ihrer Klarheit und Verständlichkeit ebenso entgegen stehen wie der Vorhersehbarkeit und der Exaktheit der Normierung. Sie können jedenfalls zu redaktionellen Ungenauigkeiten führen und die Widerspruchsfreiheit beseitigen, daher gegen das Gebot eindeutiger Gesamtregelung verstoßen. Um gerade dieses zu vermeiden, wird oftmals mit Verweisungsverjüngungsklauseln⁸¹³ gearbeitet. Sie gleichen allerdings einem „Offenbarungseid“, sind sie doch nichts anderes, als das „offene und unumwundene Eingeständnis des Gesetzgebers, seinen eigenen Tätigkeitsbereich nicht mehr überblicken zu können“, ⁸¹⁴ mithin nicht zu wissen, in welchen Normen auf nunmehr geänderte Normen verwiesen wird, den Überblick trotz elektronischer Datenbanken⁸¹⁵ verloren zu haben oder schlicht ein bequemer Weg, sich die Sisyphusarbeit des Offenlegens dieser Verweisungen zu ersparen. Es fragt sich, wie der Normadressat das leisten können soll, was der Normgeber selbst nicht schafft.

unterworfenen [könne] nicht zugemutet werden, von sich aus zu ermitteln, welche Bestimmungen Anwendung finden“.

⁸¹⁰ Eine pauschale Verweisung in dieser Art lehnt *Raabe*, Der Bestimmtheitsgrundsatz bei Blankettstrafgesetzen ... (2007), S. 89 f., ab.

⁸¹¹ *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 150.

⁸¹² Zu jener in Art. 2 Abs. 3 d VO 178/2002/EG s. noch ausf. unten, Kap. 3 B), S. 142 ff.

⁸¹³ Zu Begriff und Inhalt bereits Kap. 1 B) IV) 4), S. 34, zu den an sie zu stellenden (Wirksamkeits-) Anforderungen Kap. 3 B) II) 2) a) und b), S. 152 ff.

⁸¹⁴ Mit Recht *Simitis*, Informationskrise des Rechts und Datenverarbeitung (1970), S. 16 f.; in diese Richtung auch *Baden*, Gesetzgebung und Gesetzesanwendung im Kommunikationsprozeß (1977), S. 233 f.

⁸¹⁵ Zu „Erleichterungen und größerer Übersichtlichkeit“ dank ihres Einsatzes bereits *D. Neumann*, RdA 1976, 49 (50). Ausführlich zu Erwartungen an die elektronische Datenverarbeitung in den Anfängen *Simitis*, Informationskrise des Rechts und Datenverarbeitung (1970), S. 43 ff. Speziell zu einer „Gesetzesdokumentation“ und i.R. dessen zu einer „Verweisungsdokumentation“ *BMJ*, Informationssystem (1972), S. 339 ff., 344 ff. Aus der Gegenwart *BMJ*, Handbuch der Rechtsförmlichkeiten (2008), Rn. 28 ff., insb. zum juristischen Informationssystem juris Rn. 29, 512.

Die als „Verweisungskontrolle“ umschriebene – dem Normgeber obliegende! – Überprüfung, ob und wenn ja wie sich die Änderung einer Norm auf andere auswirkt, ist ein „wesentlicher Arbeitsschritt“ bei Änderung oder Neuregelung eines Rechtsbereiches, um zu verhindern, dass gewollte rechtliche Verknüpfungen zwischen Verweisungsnorm und -objekt „durcheinandergeraten“ und um zu gewährleisten, dass das neu gesetzte Recht sich widerspruchsfrei in die bestehende Rechtsordnung einfügt.⁸¹⁶ Mit Verweisungsverjüngungsklauseln dagegen ist nichts gewonnen: Sie sind der Übersichtlichkeit abträglich,⁸¹⁷ die Änderungen seien häufig nicht aufeinander abgestimmt.⁸¹⁸ Sie werden als „wenig wünschenswert“⁸¹⁹ sowie problematisch⁸²⁰ bezeichnet und es werden Bedenken im Hinblick auf die Bestimmtheit und Klarheit der Normen geltend gemacht, wäre durch solche Klauseln die Feststellung geltenden Rechts selbst für Fachleute nur mithilfe aller Auslegungsmethoden möglich.⁸²¹ Dies ist zurückhaltend formuliert. Da es sich bei Verweisungsverjüngungsklauseln um pauschale Verweisungen handelt,⁸²² gilt zunächst das bereits diesbezüglich⁸²³ Ausgeführte. Geht man davon und von dem oben wiedergegebenen Formulierungsbeispiel⁸²⁴ aus, muss festgestellt werden:

Es wird hier ohne jede weitere Spezifizierung auf in keiner Weise inhaltlich eingeschränkte Verweisungsobjekte Bezug genommen. Es liegt regelmäßig ein Verstoß gegen das Gebot eindeutiger Verweisungen vor. Betrachtet man einzig die Verweisungsnorm (und deren Wortlaut), ergibt sich schon keinerlei Hinweis darauf, welche Norm(en) der „anderen [...] Bestimmungen“ damit gemeint ist (sind) und durch welche „entsprechenden Bestimmungen dieses Gesetzes“ sie ausgewechselt werden soll(en). Der Normgeber ist Experte für Gesetzestechnik und insbesondere für seine eigenen Normen. Kann selbst er (unterstützt durch moderne Technik, einen ganzen Stab an Mitarbeitern und Expertenrat) nicht exakt und klar festlegen, welche Normen

⁸¹⁶ Zu Recht *BMJ*, Handbuch der Rechtsförmlichkeiten (2008), Rn. 224, 33, 28.

⁸¹⁷ *W. Hugger*, Gesetze (1983), S. 313.

⁸¹⁸ *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 52.

⁸¹⁹ *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik (1970), S. 164 Fn. 180.

⁸²⁰ *Debus*, Verweisungen in deutschen Rechtsnormen (2008), S. 150.

⁸²¹ *Karpen*, in: Rüdig, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 221 (236 f.). Zur „logischen Unbestimmtheit des Normensystems“ als mögliche Folge von Widersprechensklauseln *Bulygin*, in: Rüdig, Theorie der Gesetzgebung (1976), S. 612 (618 ff.).

⁸²² Kap. 1 B) IV) 4), S. 34.

⁸²³ Unter Kap. 2 F) VI) 3), S. 132 ff.

⁸²⁴ „Soweit in anderen Vorschriften auf Bestimmungen verwiesen wird, die durch dieses Gesetz geändert worden sind, treten an ihre Stelle die entsprechenden Bestimmungen dieses Gesetzes“ (s. bei Fn. 243).

er meint, wie soll das dann der Normadressat besser können? Danach kommt es auch nur noch in (seltenen) Ausnahmen darauf an, ob der für diese Sisyphusarbeit des Offenlegens dieser Verweisungen, den Rechtsfindungsprozess nötige Aufwand dem Normadressaten zumutbar ist und die Gesamtregelung bestimmt und klar ist. Im Regelfall wird dies zu verneinen sein.

VII) Kombinationen einzelner Ausgestaltungsmöglichkeiten

Sie könnte man, die Worte *Staats*⁸²⁵ aufgreifend, plakativ als das Übelste vom Üblen bezeichnen, werden dadurch doch die ohnehin schon existierenden Schwierigkeiten (nicht nur in Bezug auf Bestimmtheit und Klarheit der Norm) verschärft. Ausgestaltungsmöglichkeiten, die für sich alleine genommen grundsätzlich eher weniger problematisch sind, können durch die Kombination erhöhte Relevanz erlangen, solche, die bereits separat betrachtet problematisch sind, werden durch die Kombination regelmäßig noch problematischer. Besonders problematisch wird die Ausdehnung des Gesamtnorminhaltes in die Länge und in die Breite, also eine Kombination aus linearen und parallelen Verweisungen: Ein Verweisungsobjekt oder mehrere Verweisungsobjekte in der Verweisungskette verweist seinerseits bzw. verweisen ihrerseits parallel (also auf mehrere Verweisungsobjekte). I.R.d. Anhäufung von Verweisungen können (wie z.T. bereits dargestellt) pauschale, konkludente, (verdeckt-) dynamische oder normgeberexterne Verweisungen (bzw. Kombinationen aus selbigen) vorkommen.

Im Endeffekt können nahezu alle Ausgestaltungsmöglichkeiten miteinander kombiniert werden. Insofern ist eine erschöpfende Untersuchung hier nicht möglich, sondern nur der Hinweis, dass im Einzelfall die bereits vorstehend genannten Punkte besonders sorgsam zu untersuchen sind. In Bezug auf den Parlamentsvorbehalt der Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 S. 1 GG und das Veröffentlichungsgebot dürften sich im Vergleich zu oben keine Unterschiede ergeben. Generell kann aber davon ausgegangen werden: Umso mehr Kombinationen gegeben sind, desto eher wird von einem Verstoß gegen das Gebot eindeutiger Verweisung, von der Unzumutbarkeit des Rechtsfindungsprozesses oder/und von einem Verstoß gegen das Gebot eindeutiger Gesamtregelung auszugehen sein.

⁸²⁵ S. Fn. 589.

Blankettstrafgesetze und ihre verfassungsrechtlichen
Grenzen

Ernst, G.P.

2018, XXXIII, 318 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-19701-8