

# Verweisung: Phänomen und Typologie

*Meinrad Handstanger*

## I. Struktur der Verweisung

1. Bei der Erstellung genereller Rechtstexte werden aus Gründen der Gesetzesökonomie häufig Verweisungen verwendet<sup>1</sup>. Der *modus operandi* dieses Instruments der Rechtstechnik folgt dabei grundsätzlich folgendem Schema: Die normsetzende Autorität (kurz: der Gesetzgeber) ordnet in jener Norm, in der verwiesen wird - der *Verweisungsnorm* (VN) -, an, dass im Rahmen des von ihm erlassenen generellen Rechtsaktes eine oder mehrere Normen (das *Verweisungsobjekt* [VO]), die in einem anderen generellen Rechtsakt geregelt sind, zum Inhalt der VN gemacht werden<sup>2</sup>. Genau besehen wird dabei nicht das VO als Norm in die VN rezipiert oder inkorporiert, vielmehr wird der Inhalt des VO zum Inhalt der VN erhoben<sup>3</sup>. Die Bezugnahme auf das VO erfolgt dabei in der Regel durch die Angabe der numerischen Gliederungseinheit der verwiesenen Normen<sup>4</sup>, wobei allfällige Anpassungen oder Änderungen in aller Regel ausformuliert werden<sup>5</sup>. Das VO kann aber auch aus außerrechtlichen normativen Standards<sup>6</sup> oder in einer anderen Bezugnahme auf faktische Gegeben-

---

<sup>1</sup> Vgl. Mayer, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren, 1974, 44; Karpen, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: Rödiger (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 224; Bezemek, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 26. P. Noll, Gesetzgebungslehre, 1973, 228, betrachtet Verweisungen als "notwendiges Übel"; ähnlich offenbar auch F.C.v.Savigny, vgl. Strejek, Verweisungen im UOG, ZfV 1986, 550. Einen Überblick zur Verweisung aus legistischer Perspektive verschaffen die vom Bundeskanzleramt herausgegebenen Legistischen Richtlinien 1990, Richtlinie 54 ff, ferner etwa Schneider, Gesetzgebung. Ein Lehrbuch, 1982, Rz. 377 ff. Im Bereich der Lehrbuchliteratur vgl. die Ausführungen zu Verweisungen etwa bei Berka, Verfassungsrecht<sup>6</sup>, 2016, Rz. 193; Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht<sup>11</sup>, Rz. 253; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht<sup>10</sup>, 2014, Rz. 86.

Im Übrigen kann auch in Rechtsakten mit individuellen Adressaten auf andere derartige Rechtsakte verwiesen werden. Bei solchen Rechtsakten setzt eine Verweisung allerdings grundsätzlich voraus, dass den Adressaten auch ein verwiesener Rechtsakt wirksam zugestellt wurde, vgl. etwa VwSlg. 17.883 A/2010.

<sup>2</sup> Siehe etwa jüngst Berka, Verfassungsrecht<sup>6</sup>, 2016, Rz. 193.

<sup>3</sup> Die Verweisung in der VN auf eine Norm als VO führt daher nicht zu einer Erstreckung des normativen Geltungsbereiches der verwiesenen Norm. - Die gegenläufige Diktion in der Judikatur des VfGH kritisch in den Blick nehmend Bezemek, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 33.

<sup>4</sup> Dh. der Paragraphen bzw. der Artikel bzw. auch ihrer weiteren Untergliederungen (Absätze, Ziffern etc.).

<sup>5</sup> Sprachlich gefasst wird eine Änderung bzw. Anpassung häufig mit der Wendung "sind die §§..... mit der Maßgabe anzuwenden, dass ....".

<sup>6</sup> Insbesondere technische Normen bzw. "Technikklauseln" ("nach dem Stand der Technik") oder Standards für die Ausübung von (beruflichen) Tätigkeiten (Standespflichten, Usancen). Zu den

heiten<sup>7</sup> bestehen. Auf Grund der Anordnung in der VN erlangt der Inhalt des VO rechtliche Relevanz für den von der VN erfassten Bereich<sup>8</sup>.

2. Verweisungen stellen bei der Normanwendung insofern eine besondere Herausforderung dar, als die Einpassung des VO in den Kontext der verweisenden Rechtsquelle bei der Anwendung der VN erfolgen muss. Ganz deutlich tritt dies bei "sinngemäß" verwiesenen Bestimmungen heraus, die nicht wörtlich, sondern mit der nach dem Kontext des verweisenden Rechts erforderlichen Anpassung anzuwenden sind<sup>9</sup>. Verweisungen lassen damit die Komplementarität, die zwischen Rechtsetzung im Sinn der Gesetzgebung und Rechtsanwendung als Umsetzung erlassener Gesetze in konkreten Fällen besteht<sup>10</sup>, klar erkennen. Aus der legislativen Perspektive der Erstellung von Normtexten<sup>11</sup> wird es (im Sinn einer methodischen Anweisung) erforderlich sein, solche Anpassungen zu antizipieren und den Normtext dann so zu gestalten, dass bei der Rechtsanwendung der Einbau des VO in den verweisenden Normtext möglichst reibungslos vonstattengehen kann.
3. Hier nicht weiter verfolgt werden, aber doch nicht gänzlich unerwähnt bleiben soll die Abhängigkeit der Rechtsordnungen von sprachlich gefassten Rechtstexten, wodurch sich insgesamt eine Art globaler Verweisung des Rechts auf Sprache ergibt, indem bei der Erlassung von Normtexten die für ihr Verständnis erforderlichen Kenntnisse des regelhaften Umganges mit Sprache vorausgesetzt werden<sup>12</sup>.

---

Technikklauseln vgl. den Beitrag von *Thomas Uebe* in diesem Band. Vgl. weiters etwa *Saria*, Grundsätzliches zum "Stand der Technik" aus rechtswissenschaftlicher Sicht, in: *Saria* (Hrsg.), Der "Stand der Technik" - Rechtliche und technische Aspekte der "Technikklauseln", 2007, 25; *Saria*, Technikklauseln und technische Nomen, ZTR 2011, 24, mwH; *Korinek*, Die Verbindlichkeit technischer Normen im nationalen Recht und im Gemeinschaftsrecht, in: *Ruch/Hertig/Nef* (Hrsg.), Das Recht in Raum und Zeit (FS Martin Lendi), 1998, 315. Aus der Judikatur vgl. etwa VfSlg. 19.805/2013, VwGH 28.1.2016, Ra 2015/07/0164.

<sup>7</sup> Vgl. *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 27 (unter Hw. auf *Walter Jellinek*), 34 (unter Hw. auf *Rudolf Thienel* und *Josef Aichlreiter*).

<sup>8</sup> *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 33; *Thienel*, Verweisungen auf ÖNORMEN, 1990, 54 (FN 108).

<sup>9</sup> Vgl. VwGH 17.1.1997, 96/07/0117 (VwSlg 14.591 A/1997), mwH; VwGH 26.5.2014, 2012/03/0132; VwGH 30.6.2015, Ro 2015/03/0021.

<sup>10</sup> *A. Kaufmann*, Rechtsphilosophie, Rechtstheorie, Rechtsdogmatik, in: *A. Kaufmann/W. Hassemer* (Hrsg.), Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart<sup>10</sup>, 2010, 110.

<sup>11</sup> In diesem Zusammenhang lassen sich drei Phänomene unterscheiden: der Normtext, mit dem die Norm formuliert wird und in welchem daher der Inhalt der Norm - kurz: die Norm - ihren Ausdruck findet und daraus im Wege der Interpretation zu erfassen ist, wobei dann die Aussagen über den Inhalt der Norm in Normsätzen angegeben werden.

<sup>12</sup> Vgl. etwa *Potacs*, Rechtsphilosophie, 2015, 131 ff; *Thienel*, Verweisungen auf ÖNORMEN, 1990, 28.

## II. Verweisung als Rezeption

1. Das VO ergänzt den Normtext der VN. Eine Verweisung setzt damit eine Ergänzungsbedürftigkeit dieses Normtextes voraus, der durch den Verweis auf das VO Rechnung getragen wird. Mit dem Verweis wird im verweisenden Normtext der Inhalt des VO rezipiert, der ohne diesen Verweis dort auszuformulieren wäre. Bildlich gesprochen führt der Verweis zu einem "Hineinphotographieren" des verwiesenen Textes in den verweisenden Normtext<sup>13</sup>. Ob eine Verweisung vorliegt, kann daher damit geprüft werden, ob eine Wiederholung des Inhaltes des VO im Text der VN die Verweisung dann entbehrlich macht ("Wiederholungs-Test"). Eine Ergänzung durch Verweis kann sowohl hinsichtlich des Tatbestandes der Norm als auch bezüglich der dort anzuordnenden Rechtsfolge stattfinden<sup>14</sup>. Durch die Übernahme des VO in den VN-Text wird der Inhalt des VO in die VN übernommen, wobei (wie erwähnt) die Übernahme mit oder ohne Änderung bzw. Ergänzung des Textes des VO vorgenommen werden kann<sup>15</sup>.
2. Die Rezeption durch Verweisung bietet zunächst den Vorteil, den VN-Text kurz zu halten. Zudem kann damit einem systematischen Zusammenhang mit dem VO-Normtext Rechnung getragen werden<sup>16</sup>, was die Konsistenz und Systematik der Rechtsordnung insgesamt verbessert und damit ihre im Interesse der Rechtssicherheit<sup>17</sup> liegende Einheit<sup>18</sup>. Im Übrigen wird eine Verweisung in der Regel insbesondere dann zu einer gelungenen Normanwendung führen, wenn die Umsetzung des VO in dessen eigenem Kontext schon erfolgreich erprobt wurde. Diesen gesetzesökonomischen Vorteilen steht allerdings die durch die bloße Verweisung bewirkte verkürzte Präsentation des Inhaltes des VO im verweisenden Text gegenüber, was letzterem den Eindruck eines technokratischen Charakters vermitteln kann und zudem jedenfalls weniger geübten Normtext-Leserinnen und -Lesern<sup>19</sup> das Verständnis erschweren wird. Außerdem gerät die Verweisteknik in ein Spannungsverhältnis mit der

<sup>13</sup> Staats, Verweisung und Grundgesetz, in: Rüdiger (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 244, 252, 254.

<sup>14</sup> Vgl. Karpen, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, 1970, 24 f.

<sup>15</sup> Vgl. Karpen, Die Verweisteknik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: Rüdiger (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 229.

<sup>16</sup> Verweisungen werden daher insbesondere auf Normtexte im selben Sachgebiet bzw. in vergleichbaren, ähnlichen Sachgebieten oder zu einem im Wesentlichen gleichen Regelungsproblem in einem sachlich entfernt liegenden Normgebiet erfolgen.

<sup>17</sup> Zur Bedeutung der Rechtssicherheit als fundamentale Dimension des Rechts vgl. Radbruch, Rechtsphilosophie, Studienausgabe 1999, 73 ff.

<sup>18</sup> Einführend zum Konzept "Einheit der Rechtsordnung" etwa Rüdiger/Fischer/Birk, *Rechtstheorie*<sup>7</sup>, 2013, Rz. 774 ff.

<sup>19</sup> Das ist die weitaus überwiegende Mehrheit der Bevölkerung.

verfassungsrechtlich erforderlichen ordnungsgemäßen Kundmachung, wenn sich das VO nicht in einem Kundmachungsorgan findet, das mit dem ordnungsgemäßen Kundmachungsorgan der VN gleichwertig ist, und nicht außerdem die Fundstelle angegeben wird<sup>20</sup>; Vergleichbares gilt für eine dem Legalitätsprinzip nicht entsprechend präzise Fassung des VO<sup>21</sup>. Insofern bringt eine Verweisung einen Normtext<sup>22</sup> in ein gewisses Spannungsverhältnis zum fundamentalen Prinzip der Rechtssicherheit<sup>23</sup>; der legistische Einsatz der Verweisungstechnik sollte daher grundsätzlich sparsam und mit Augenmaß erfolgen<sup>24</sup> und nicht nur die Vorgaben in verfassungsrechtlicher Hinsicht strikt beachten, sondern auch den Erfordernissen guter Lesbarkeit des Normtextes und leichter Auffassbarkeit des Norminhaltes entsprechen.

### III. Funktionen der Verweisung

Verweisungen charakterisiert (wie angesprochen) insofern eine *Übertragungsfunktion*<sup>25</sup>, als das VO jedenfalls ein (normatives) Element enthält, das nicht nur im Kontext seines ursprünglichen Sitzes bedeutsam ist, sondern auch für den Regelungs-Kontext der VN ein brauchbares Modell darstellt, auf den es im Verweisungsweg inhaltlich übertragen wird. Verweisungen sind damit ein Fall der Regelungs-Modell-Übertragung. Außerdem erlauben Verweisungen eine *Entlastung* des Normtextes der VN mit (detaillierten) Regelungen<sup>26</sup>.

Für die Auslegung der VN und ihres direkten normativen Umfeldes bietet eine bereits bestehende Auslegungspraxis zum VO eine Anleitung zum Verständnis dieses normativen Elements auch im Kontext der VN, weshalb Verweisungen auch eine *operationale Funktion* bei der *Deutung* von Rechtsnormen zukommt.

---

<sup>20</sup> Vgl. etwa *Berka*, Verfassungsrecht<sup>6</sup>, 2016, Rz. 193; *Thienel*, Verweisungen auf ÖNORMEN, 1990, 33 ff, 50.

<sup>21</sup> Vgl. zu den angesprochenen Präzisierung- und Kundmachungserfordernissen etwa VfSlg. 2750/1954, VfSlg. 3130/1956, VfSlg. 3295/1957, VfSlg. 5320/1966, VfSlg. 5633/1967, VfSlg. 7586/1975, VfSlg. 10.311/1984, VfSlg. 12.080/1989, VfSlg. 12.947/1991, VfSlg. 12.293/1990, VfSlg. 14.606/1996, VfSlg. 18.142/2006.

<sup>22</sup> Vgl. FN 11.

<sup>23</sup> Vgl. FN 17.

<sup>24</sup> *Irresberger*, Legistische Probleme der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verweisungs-Problematik, in: *Bußjäger/Kleiser* (Hrsg.), Legistik und Gemeinschaftsrecht, 2001, 115, 127 f.

<sup>25</sup> Vgl. *Staats*, Verweisung und Grundgesetz, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 244, 246.

<sup>26</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden *Karpen*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 224 ff.

Diese beiden Funktionen sind die Grundlage für die bereits erwähnte Bedeutung, die Verweisungen für die Systematik und die semantische Gestaltung einer Rechtsordnung aufweisen<sup>27</sup>. Die *systematische Funktion* liegt vor allem darin, dass die Verweisungstechnik die Regelung einer bestimmten Problematik (zunächst) in der nach dem System maßgeblichen Rechtsvorschrift - etwa des zivilrechtlichen Eigentums im ABGB - und dann die Übernahme in andere Gesetze (bzw. in Teile von Gesetzen) erlaubt, was der einheitlichen inhaltlichen Gestaltung der Gesetze und damit der Einheit der Rechtsordnung<sup>28</sup> dient und die Rechtsordnung insgesamt als geordnetes und konsistentes System erscheinen lässt<sup>29</sup>. In eben diese Richtung weist auch die *semantische Funktion* der Verweisungen, indem sich damit für unterschiedliche Gesetze bzw. Rechtsvorschriften Norminhalte stets mit einer im Wesentlichen gleichbleibenden sprachlichen Umschreibung zum Ausdruck bringen lassen<sup>30</sup>.

## IV. Verweisungstypen

### 1. Typologie

Aus einer an einer formal-systematischen Einteilung der Rechtsvorschriften ausgerichteten Perspektive erfassen VN die VO entweder in dem Gesetz<sup>31</sup>, in welches sie selbst eingeordnet sind, oder VO in anderen systematisch davon getrennten Gesetzen. Ersteres wird als *Binnenverweis*, zweiteres als *Außenverweis* bezeichnet<sup>32</sup>. Steht das VO in der Rechtsordnung des Gesetzgebers der VN, spricht man von *Eigenverweis*, beim *Fremdverweis* befindet sich das VO in einer anderen Rechtsordnung<sup>33</sup>.

Eine weitere Unterscheidung orientiert sich an der unterschiedlichen rechtlichen Tragweite, die mit einer differenzierten Handhabung der Verweisungstechnik erzielt werden kann und die auch in der

<sup>27</sup> Vgl. P. Noll, Gesetzgebungslehre, 1973, 229 ff.

<sup>28</sup> Vgl. FN 18.

<sup>29</sup> Konsistenz bzw. Freiheit von Widersprüchen ist insbesondere maßgeblich für die Überzeugungskraft (Plausibilität), Akzeptanz und Befolgungsintensität von Rechtsvorschriften, vgl. in diese Richtung etwa Neumann, Theorie der juristischen Argumentation, in: A. Kaufmann/W. Hassemer (Hrsg.), Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart<sup>10</sup>, 2010, 333, 341 f.

<sup>30</sup> Daran knüpft sich etwa das Auslegungsprinzip, dass gleichlautenden Umschreibungen (Begriffen) in unterschiedlichen Rechtsvorschriften grundsätzlich der gleiche normative Inhalt beigemessen wird (vgl. etwa VwSlg. 8038 F/2005). Zum autonomen Verständnis der unionsrechtlichen Begriffe vgl. VwGH 24. Mai 2012, 2008/03/0173.

<sup>31</sup> "Gesetz" steht hier für jede systematisch formal als Einheit ausgebildete Rechtsvorschrift.

<sup>32</sup> Binnenverweisungen dienen in erste Linie der Straffung und systematischen Gliederung des Gesetzes, Außenverweisungen der Rechtsangleichung, vgl. Karpen, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, 1970, 52.

<sup>33</sup> Vgl. zu dieser Unterscheidung etwa Bezemek, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 29 f.

rechtsdogmatischen Qualifikation differenziert gesehen wird. Aus dieser Perspektive lassen sich *Hinweis*, (tatbestandsmäßige) *Anknüpfung* und *Verweisung* (im engeren Sinn) unterscheiden.

Je nachdem, ob das VO inhaltlich lediglich zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt erfasst wird oder ob auch spätere inhaltliche Veränderungen des VO maßgeblich sein sollen, unterscheidet man zwischen *statischen Verweisungen* und *dynamischen Verweisungen*. Schließlich bestehen *besondere Verweisungsformen*.

## 2. Hinweis

Der Verweis auf eine andere Norm in der Form der Nennung bzw. Angabe ihrer systematischen Fundstelle in der VN ("Klammerzitat"; "Zitat"; "Erwähnung"; "Anführung"<sup>34</sup>) verkettet zwar die VN mit dem bloß zitierten VO, führt aber regelmäßig nicht zu einer Ergänzung des Norminhaltes der VN<sup>35</sup>. Ob dies der Fall ist, kann mit einem "Weglass-Test" geprüft werden, ob nämlich bei Weglassen des Zitates der normative Inhalt dann unverändert erscheint<sup>36</sup>. Ohne inhaltlich ergänzenden Charakter kommt einem Hinweis eine bloß anleitende Bedeutung bei der Normanwendung zu ("Fingerzeig"<sup>37</sup>), indem dieser auf einen Konnex aufmerksam macht und damit operativ die Interpretation der VN erleichtert<sup>38</sup>. Die normative Bedeutung ("Verweiskraft") eines solchen Hinweises liegt dann darin, die rechtskonkretisierende Auslegung dahin zu kanalisieren, dass ein bestimmter - ohnehin gegebener - Kontext nicht außer Acht gelassen wird.

## 3. Verweisung

Mit Blick auf die legistische Technik können implizite (stillschweigende<sup>39</sup>) Verweisungen, (bloß) semantische Verweisungen und explizit textergänzende Verweisungen unterschieden werden.

---

<sup>34</sup> Vgl. *Karpen*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 223.

<sup>35</sup> Gleiches gilt, wenn anstelle eines "Klammerzitates" eine vergleichbare hinweisende Umschreibung auf Rechtsvorschriften erfolgt, die bei der Normanwendung eine Entscheidungshilfe bieten, vgl. *P. Noll*, Gesetzgebungslehre, 1973, 230.

<sup>36</sup> Vgl. in diese Richtung *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, 1970, 30 ff., wonach eine "echte" Verweisung vorliegt, wenn sie einer Wiederholung des VO gleichwertig ist; ähnlich *Aichlreiter*, Österreichisches Verordnungsrecht, Band 2, 1988, 1027 (FN 352).

<sup>37</sup> Vgl. *Schneider*, Gesetzgebung. Ein Lehrbuch, 1982, Rz. 379.

<sup>38</sup> Hinweise haben insofern eine "operationale Funktion", vgl. *P. Noll*, Gesetzgebungslehre, 1973, 230.

<sup>39</sup> Solche Verweisungen werden auch "konkludente Verweisungen" genannt, vgl. *Karpen*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 223.

*Implizite Verweisungen* erfassen Mitgedachtes bzw. Mitzudenkendes, ohne dass dies ausdrücklich im Normtext<sup>40</sup> textiert würde<sup>41</sup>. So sind bei Gesetzen, die in einem Allgemeinen Teil einschlägige Regelungen für die weiteren besonderen Teile zusammenfassen, diese besonderen Teile grundsätzlich stetes mit dem Allgemeinen Teil gemeinsam anzuwenden, wobei die allgemeinen Regelungen - gleichsam im Wege eines Verweises - die besonderen Regelungen (gerade aus systematischer Perspektive) ergänzen. Ein weiteres Beispiel für einen stillschweigenden Verweis geben die Grundrechte, die sowohl im Interesse eines grundrechtskonformen Rechtsverständnisses<sup>42</sup> als auch bei der Anwendung des Rechts der Europäischen Union im Sinn der Priorität der Unionsgrundrechte<sup>43</sup> bei der Handhabung der übrigen Rechtsvorschriften gleichsam als zu deren Text mitverwiesen gesehen werden.

Eine *semantische Verweisung* kommt im Normtext dadurch zum Ausdruck, dass Rechtsbegriffe bzw. Rechtsinstitute<sup>44</sup>, die an anderer Stelle in derselben oder in einer anderen Rechtsvorschrift verwendet werden bzw. geregelt sind, genannt werden<sup>45</sup>. Mit der Nennung dieser Begriffe werden die Regelungsinhalte in die VN übernommen und damit (wie erwähnt) insbesondere die Einheit der Rechtsordnung effektiert<sup>46</sup>. Beispiele dafür sind etwa die Verwendung von Legaldefinitionen<sup>47</sup> in den weiteren Regelungen eines Gesetzes oder die Nennung zivilrechtlicher Begriffe bzw. Rechtsinstitute (wie etwa das "Eigentum") in öffentlich-rechtlichen Normtexten<sup>48</sup>.

Eine *explizit textergänzende Verweisung* ist dadurch gekennzeichnet, dass eine VN ausdrücklich auf ein VO in einem anderen Normtext, unter Angabe

<sup>40</sup> Vgl. dazu FN 11.

<sup>41</sup> P. Noll, Gesetzgebungslehre, 1973, 228 f.

<sup>42</sup> Vgl. dazu etwa Berka, Verfassungsrecht<sup>6</sup>, 2016, Rz. 94; Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht<sup>11</sup>, Rz. 135 f.; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht<sup>10</sup>, 2014, Rz. 36 ff. Vgl. auch VfGH 24.2.2016, Ro 2016/10/0005, VfGH 28.11.2013, 2013/03/0104.

<sup>43</sup> Vgl. EuGH 26.2.2013, Rs C-399/11, Melloni, EU:C:2013:107, Rz. 47 ff, insbesondere Rz. 60. Zum unionsrechtskonformen Verständnis des mitgliedstaatlichen Rechts sowie zur Beachtung der Unionsgrundrechte in diesem Zusammenhang vgl. etwa Öhlinger/Potacs, EU-Recht und staatliches Recht<sup>5</sup>, 2014, 6 ff, 103, 88 ff.

<sup>44</sup> Zum Begriff des Rechtsinstituts einführend etwa Rütters/Fischer/Birk, Rechtstheorie<sup>7</sup>, 2013, Rz. 62 f.

<sup>45</sup> Vgl. P. Noll, Gesetzgebungslehre, 1973, 229 f.

<sup>46</sup> Eine Grenze zieht der VfGH (vgl. VfSlg. 19.645/2012, mwH) insofern, als ein Gesetzgeber nur insoweit an von einem anderen Gesetzgeber geregelte Rechtsinstitute anknüpfen und auf von letzterem geregelte Lebenssachverhalte Bezug nehmen darf, als das Anknüpfen bzw. die Bedachtnahme sachlich gerechtfertigt sind.

<sup>47</sup> Zum Konzept der Legaldefinition vgl. Rütters/Fischer/Birk, Rechtstheorie<sup>7</sup>, 2013, Rz. 131a, 202.

<sup>48</sup> Auch die weiter unten behandelte Anknüpfung stellt daher in der Regel eine semantische Verweisung dar, die sich auf rechtsdogmatischer Ebene aber - vgl. dazu die Ausführungen unten - von der Verweisung abheben lässt.

seiner Fundstelle, Bezug nimmt und es damit zum Inhalt der VN macht<sup>49</sup>. Eine solche Verweisung liegt aber auch dann vor, wenn im Normtext weder auf ein mit einer Fundstelle konkretisiertes VO noch im Sinne einer semantischen Verweisung auf Rechtsbegriffe bzw. Rechtsinstitute abgestellt wird, sondern Fakten(-Lagen) bzw. (außerrechtliche) normative Standards als VO genannt werden, die den Inhalt der rechtlichen Anordnung (teilweise) festlegen bzw. konkretisieren. Ein Beispiel dafür geben die sogenannte Technik Klauseln, die den "(jeweiligen) Stand der Technik" als inhaltlich maßgeblich für konkrete Anordnungen fixieren<sup>50</sup>; eine solche indirekte - dh keine bestimmte Norm als VO anführende - Verweisung trägt einen generalklauselartigen Charakter<sup>51</sup>. Das VO kann daher sowohl aus Rechtsnormen als auch aus solchen Fakten bzw. Standards bestehen. Auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben, dass die VN (insbesondere durch den Fundstellenhinweis) sowie das VO im Lichte des Legalitätsprinzips nach Art. 18 B-VG ausreichend bestimmt sein müssen und ferner im Sinn des zum Rechtsstaatsprinzip zählenden Publikationsprinzips auch das VO in einem den österreichischen Gesetzblättern vergleichbaren Publikationsorgan kundgemacht wird, wurde bereits hingewiesen<sup>52</sup>; auf die Anforderungen an eine Anknüpfung und an dynamische bzw. statische Verweisungen wird gleich in der Folge eingegangen.

#### 4. Anknüpfung

Auch bei sogenannten Anknüpfungen an Vorschriften, indem diese Rechtslage zum Tatbestandselement einer anknüpfenden Rechtsvorschrift gemacht wird, handelt es sich um (semantische) Verweisungen<sup>53</sup>, zumal sich der normative Inhalt der VN auch aus dem inhaltlich übernommenen VO ergibt. Aus rechtsdogmatischer Perspektive lässt sich diese legistische Vorgangsweise freilich von der eigentlichen Verweisung abheben<sup>54</sup>: Mit

<sup>49</sup> Diese Verweisungen heißen auch "konstitutive Verweisungen", vgl. *Karpen*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 224. Eine Regel, wie eine konstitutive Verweisung sprachlich am geschicktesten ausgedrückt wird, lässt sich kaum aufstellen, vgl. *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, 1970, 36; verwendet werden Umschreibungen wie "wird verwiesen auf" oder "finden die §§ ... mit der Maßgabe Anwendung, dass..", oder die Anordnung, dass (eine) bestimmte Regelung(en) auch hier "gilt" (das Wort "gelten" sollte in diesem Zusammenhang allerdings nicht verwendet werden, weil die Geltung einer Norm lediglich deren Existenz, nicht aber deren Anwendbarkeit in einem bestimmten Kontext artikuliert, vgl. etwa *Potacs*, Rechtstheorie, 2015, 53 ff.).

<sup>50</sup> Vgl. FN 6.

<sup>51</sup> Vgl. *Odermatt*, Gesetzesmethodische Strategien der Übernahme privater Normen, LeGes 2006, 85, 90.

<sup>52</sup> Vgl. die Ausführungen oben unter Punkt II.

<sup>53</sup> So bereits *Thienel*, Verweisungen auf ÖNORMEN, 1990, 19 ff.

<sup>54</sup> Siehe dazu etwa VfSlg. 12.384/1990, VfSlg. 13.501/1993, VfSlg. 16.999/2003, VfSlg. 18.101/2007; VfSlg. 19.645/2012, VfGH 3.3.2014, G 106/2013; VwSlg. 17.178 A/2007. Vgl. *Attlmayr*, Zur



dieser Art der Bezugnahme wird lediglich im Rahmen des Tatbestandes an eine bereits geschaffene Rechtslage angeknüpft, deren (vorläufige) inhaltliche Beurteilung dem Vollzug der VN zu Grunde gelegt wird, ohne dass das VO vollzogen würde<sup>55</sup>. Dies hat zur Folge, dass - anders als bei einer kompetenzrechtlich problematischen dynamischen Verweisung auf die von einer anderen Rechtssetzungsautorität erlassenen Rechtsvorschriften - eine bloße Anknüpfung an Rechtsvorschriften verfassungsrechtlich als zulässig angesehen wird. Die Anknüpfung erlaubt so eine Dynamisierung der inhaltlichen Determinierung von Rechtsvorschriften, wie sie bei Verweisungen im engeren Sinn grundsätzlich nicht offensteht. Wird die von einer anderen Rechtsetzungsautorität erlassene Rechtslage von der zuständigen Behörde in der Folge anders beurteilt, als sie im Rahmen des Tatbestandes zuvor zu Grunde gelegt wurde, bedeutet das in der Regel eine andere Vorfragebeurteilung, die zur Wiederaufnahme des Verfahrens führen kann<sup>56</sup>.

## 5. Statische Verweisungen und dynamische Verweisungen

Während eine statische Verweisung das VO in einer ganz bestimmten Textfassung erfasst<sup>57</sup>, greift eine dynamische Verweisung auf das VO in seiner jeweils geltenden Fassung, die dann im Zeitpunkt der konkreten Anwendung der VN gegeben ist<sup>58</sup>. Bei einer dynamischen Verweisung kann sich daher der Inhalt des VO seit der Erlassung der VN ändern. Wird dynamisch auf Normen einer anderen Rechtsetzungsautorität (etwa ein Land) verwiesen, hat der Erlasser der VN (ein anderes Land oder der Bund) keinen Einfluss auf spätere Änderungen des VO seitens der anderen Rechtsetzungsautorität. Ist bei statischen Verweisungen auf ein VO einer anderen Rechtsetzungsautorität der Inhalt des VO schon bei Erlassung der VN fixiert, eröffnet eine dynamische Verweisung auf ein solches VO dann der anderen Rechtsetzungsautorität die Möglichkeit, im Wege einer späteren

---

verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des "Bezugnehmens" auf Normen anderer Rechtsetzungsautoritäten, ÖJZ 2000, 96, 100 f.

<sup>55</sup> Vgl. insb VfSlg. 12.384/1990; der VfGH hält dabei die Rechtslage, an die angeknüpft wird, sichtlich einem bloßen Faktum gleich.

<sup>56</sup> Vgl. etwa Mayer, Genehmigungskonkurrenz und Verfahrenskonzentration, 1985, 32 ff (insbesondere 36 ff); Thienel, Verweisungen auf ÖNORMEN, 1990, 19 f.

<sup>57</sup> Das VO ist im Fall einer statischen Verweisung in der Regel eine in Kraft stehende Norm, es kann aber auch eine bereits außer Kraft getretene, eine erst in Zukunft in Kraft tretende oder auch eine Norm sein, die nie in Kraft tritt, vgl. Karpen, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: Rödiger (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 228 f.

<sup>58</sup> Dynamische Verweisungen heißen auch "gleitende Verweisungen", vgl. etwa Göbel, Gleitendes Verweisen als Rechtsetzungsform, in: Schäffer/Triffterer (Hrsg.), Rationalisierung der Gesetzgebung, 1984, 64.

Änderung des VO im Ergebnis auch den Inhalt der VN zu determinieren<sup>59</sup>. Eine dynamische Verweisung bedeutet daher vor allem - auch die Rechtsprechung stellt dies im Ergebnis zutreffend in den Vordergrund<sup>60</sup> - ein Nicht-in-Anspruch-Nehmen (ein "Aufgeben") der Normerzeugungskompetenz (Gesetzgebungskompetenz) der normsetzenden Autorität, die zur Erlassung der VN kompetent ist, zu Gunsten jener Autorität, die zur inhaltlichen Gestaltung des VO zuständig ist. Wenn auch eine dynamische Verweisung auf ein VO in der Rechtsordnung eines anderen Gesetzgebers lediglich die Übernahme eines Norminhalts, nicht aber die Einfügung jener Norm, in der das VO liegt, in die VN bedeutet, und daher keine formelle Delegation von Gesetzgebungskompetenzen darstellen kann<sup>61</sup>, läuft sie der Sache nach im Ergebnis auf eine Übertragung der Rechtsetzungskompetenz in materieller Hinsicht hinaus, nämlich den Inhalt des VO auszugestalten bzw. zu determinieren ("Ausgestaltungs-kompetenz"), für die grundsätzlich keine Rechtsgrundlage besteht<sup>62</sup>. Bei auseinanderfallenden Autoritäten erlauben dynamische Verweisungen eben die inhaltliche Rezeption von einer anderen Autorität inhaltlich gestalteten Rechts samt dessen Novellierung<sup>63</sup>. Diese Problematik entfällt bei dynamischen Verweisungen grundsätzlich nur dann, wenn zur Erlassung von VN und von VO dieselbe normerzeugende Autorität zuständig ist. Wird in einem Gesetz auf ein VO in einer behördlichen Verordnung (oder umgekehrt) dynamisch verwiesen, verändert dies auch die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Gesetzgebung und Vollziehung, was im Lichte der Gewaltenteilung<sup>64</sup> problematisiert wird<sup>65</sup>. Schließlich führt die dynamische Verweisung (wie erwähnt) dazu, dass zum Zeitpunkt der Erlassung der VN neben dem damit erfassten Inhalt des VO

<sup>59</sup> Vgl. dazu insbesondere *Koja*, Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit statischer und dynamischer Verweisungen, ÖJZ 1979, 29; *Thienel*, Verweisungen auf ÖNORMEN, 1990, 69 ff; *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 26; vgl. ferner etwa *Aichlreiter*, Österreichisches Verwaltungsrecht, Band 2, 1988, 1027 ff; *Löschnigg/Reissner*, Zur rechtlichen Relevanz der ÖNORM über Bildschirmarbeitsplätze, eolex 1991, 480; *Thienel*, Rechtsstaatliche Probleme der Verbindlicherklärung von ÖNORMEN, eolex 1993, 129.

<sup>60</sup> Vgl. etwa VfSlg. 3149/1957, VfSlg. 6290/1970, VfSlg. 7085/1973, VfSlg. 7241/1973, VfSlg. 16.999/2003, VfSlg. 18.101/2007.

<sup>61</sup> Vgl. *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 32 ff, 34.

<sup>62</sup> Entgegen *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 32 ff, vermag daran nichts zu ändern, dass eine dynamische Verweisung auf ein VO im Kompetenzbereich eines anderen Gesetzgebers weder zu einer formellen Kompetenzverschiebung noch zu einer Erweiterung des Geltungsbereiches des VO führt.

<sup>63</sup> Vgl. dazu *Mayer*, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren, 1974, 44 ff, insbesondere 49 ff, 52 f.

<sup>64</sup> Dazu jüngst *Öhlinger*, Wer und was ist der Gesetzgeber?, ZfV 2015, 210.

<sup>65</sup> Vgl. dazu *Karpen*, Verweisung, 101 f; *Koja*, Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit statischer und dynamischer Verweisungen, ÖJZ 1979, 29, 34 f; *Mayer*, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren, 1974, 52, mwH; vgl. in diesem Zusammenhang weiters VfSlg. 19.645/2012.

auch gleichzeitig die automatische Anpassung des Inhalts des VO an zukünftige inhaltliche Änderungen der Norm, in welcher das Verweisungsobjekt liegt, normiert wird, was bedeutet, dass der Inhalt des VO pro futuro nicht im Voraus fixiert wird. Problematisch erscheint dies aus der Perspektive des Legalitätsprinzips nach Art. 18 B-VG dann, wenn der Erlasser der VN die inhaltlichen Änderungen des VO gar nicht absehen kann<sup>66</sup>, weil die Norm, deren Inhalt das VO abgibt, von ihm weder erlassen noch geändert werden kann<sup>67</sup>. Diese Problematik kann - anders, als *Christoph Bezemek* meint<sup>68</sup> - auch nicht mit Hilfe eines differenzierten Legalitätsverständnisses überwunden werden. Es macht nämlich einen Unterschied, ob ein Gesetzgeber in seinen Normen (auch um diese anwendungsorientiert mit der erforderlichen Flexibilität auszustatten) auf die Wirklichkeit im Wege unbestimmter Rechtsbegriffe oder durch die Anknüpfung an außerrechtliche Standards Bezug nimmt, ob er im Sinn der oben beschriebenen Anknüpfung<sup>69</sup> auf die Rechtsordnung einer anderen normsetzenden Autorität abstellt oder ob er (eben) dynamisch auf ein VO im Kompetenzbereich eines anderen Gesetzgebers verweist. Eine (verfassungs-)rechtliche Kompetenz- bzw. Zuständigkeitsverteilung erlaubt es schon im Interesse der Umsetzung der damit normierten Verteilung grundsätzlich (dh: ohne besondere Ausnahmeregelung) nicht, dass eine rechtsnormsetzende Autorität ihr offenstehende Kompetenzen auch nur indirekt auf eine andere rechtsnormsetzende Autorität abschiebt, was aber durch Eröffnung einer "Ausgestaltungskompetenz" im angesprochenen Sinn geschehen würde. Ließe man eine auch nur indirekte Abschiebung zu, würde der Verteilungseffekt unterlaufen<sup>70</sup>. Im Zusammenhang mit dynamischen Verweisungen kann es daher im Rahmen einer auf eine Kompetenz- bzw. Zuständigkeitsverteilung gegründeten Rechtsordnung nicht lediglich darauf ankommen, ob zugewiesene Kompetenzen bzw. Zuständigkeiten auf eine formelle Weise delegiert werden. Für präzise, klare und ausreichend bestimmte dynamische Verweisungen in österreichischen Rechtsvorschriften auf unionsrechtliche Rechtsvorschriften besteht diese Problematik allerdings

---

<sup>66</sup> Insofern treffend erscheint die von *Fritz Ossenbühl* stammende Bezeichnung "antizipierender Fremdverweis"; zitiert nach *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 30.

<sup>67</sup> *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 35 (unter Hw. auf VfSlg. 16.999/2003 und VfSlg. 18.142/2007).

<sup>68</sup> *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 35 ff.

<sup>69</sup> Vgl. oben Punkt 4 im Abschnitt IV.

<sup>70</sup> Aus demselben Grund ist auch eine sogenannte formalgesetzliche Delegation, die eine formelle Delegation darstellt, verfassungsrechtlich unzulässig (zum Begriff der formalgesetzlichen Delegation vgl. näher *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht<sup>10</sup>, 2014, Rz. 601 f; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht<sup>11</sup>, insbesondere Rz. 573, 598).

nicht, wenn die Umsetzung des Unionsrechts für die österreichischen Normsetzungsautoritäten ohnehin verpflichtend ist<sup>71</sup>.

## 6. Besondere Verweisungsformen

Die schon eingangs erwähnte Verweisung derart, dass bestimmte Vorschriften "sinngemäß" (oder: "entsprechend") anzuwenden sind, wird *Verweisungsanalogie* genannt und verlangt (wie gesagt) eine bei der Rechtsanwendung vorzunehmende Anpassung des Inhalts der verwiesenen Vorschriften an den Kontext der VN<sup>72</sup>. Eine *bedingte Verweisung*<sup>73</sup> sucht die relative Unbestimmtheit einer Verweisungsanalogie damit zu vermeiden, dass der Inhalt des VO nur unter bestimmten determinierten Maßgaben (Bedingungen) im Kontext der VN zum Tragen kommen darf<sup>74</sup>. Eine *Kettenverweisung* besteht dann, wenn ein VO wiederum auf ein weiteres VO weiterverweist. Damit wird allerdings eine sowohl aus der Sicht des Legalitätsprinzips als auch des Publizitätsgebots grundsätzlich problematische Komplexität des Rechtsstoffes produziert<sup>75</sup>. Gleiches gilt für *Verweishäufungen* in einer VN, bei denen sich der Inhalt der VN ebenfalls aus mehreren VO ergibt, was auch hier in der Regel zu einer Überforderung der Normanwendung bei Zusammenschau des Inhalts der VO führt<sup>76</sup>. *Dynamische Verweisungen zweiten Grades* bzw. *Globalverweisungen*<sup>77</sup> haben zum VO nicht bloß - wie die dynamische Verweisung ersten Grades<sup>78</sup> - eine einzelne Rechtsvorschrift, sondern einen Regelungskomplex oder ein

<sup>71</sup> Siehe etwa VfSlg. 16.999/2003; VfSlg. 18.331/2006; VwGH 15.11.2007, 2007/03/0127. Siehe dazu näher den Beitrag von *Sebastian Scholz* in diesem Band. Vgl. zu diesem Thema weiters etwa *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht<sup>5</sup>, 2014, 116 ff; *Irresberger*, Legistische Probleme der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Verweisungsproblematik, in: *Bußjäger/Kleiser* (Hrsg.), Legistik und Gemeinschaftsrecht, 2001, 115; *Locher*, Redaktionelle und gesetzestechnische Probleme der Verweisung auf EU-Recht im Landesrecht, *Leges* 2010, 87; *I. Eisenberger/W. Urbanschtsch*, Die Verweisung als Instrument der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, *ÖZW* 1999, 74.

<sup>72</sup> Vgl. *Karpen*, Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik, 1970, 78, und *ders.*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 230, wo darauf hingewiesen wird, dass sich die Tätigkeit der Rechtsanwendung im Fall der Verweisungsanalogie prinzipiell nicht von der bei der Analogie zur Lückenschließung unterscheidet.

<sup>73</sup> Vgl. *Baden*, Gesetzgebung und Gesetzesanwendung im Kommunikationsprozess, 1977, 232 f.

<sup>74</sup> Um die Klarheit einer Verweisung sicherzustellen untersagen die vom Bundeskanzleramt herausgegebenen Legistischen Richtlinien 1990 in Richtlinie 59 die Verwendung von Verweisungsanalogien und lassen lediglich bedingte Verweisungen (iSe. "Maßgabenverweise") zu.

<sup>75</sup> Vgl. etwa *Karpen*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 227, 237.

<sup>76</sup> Vgl. etwa *Strejek*, Verweisungen im UOG, *ZfV* 1986, 550 (insbesondere Punkt III.E).

<sup>77</sup> Sie werden auch "Generalverweisungen" genannt, vgl. *Karpen*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 228.

<sup>78</sup> Vgl. Richtlinie 61 ff der vom Bundeskanzleramt herausgegebenen Legistischen Richtlinien 1990.

ganzes Rechtsgebiet<sup>79</sup>. Eine sogenannte *salvatorische Klausel* verweist auf rechtliche Regelungen, die durch das die Klausel enthaltende Gesetz nicht berührt werden sollen; solche Klauseln finden sich zwar immer wieder, offenbar um schon dem Anschein entgegenzutreten, dass das Gesetz den Kompetenzbereich überschreiten würde, eine tatsächlich bestehende Überschreitung kann durch diese - unbestimmte - Klausel aber nicht saniert werden<sup>80</sup>. Ein *Blankettstrafgesetz* verweist allgemein auf die Bestimmungen eines Gesetzes (oder eines Teiles des Gesetzes), deren Übertretung als strafbar unter Androhung einer bestimmten Strafe normiert wird<sup>81</sup>. Mit einer *Verweisungsverjüngung*<sup>82</sup> in einem (neuerlassenen) Gesetz wird angeordnet, dass Verweise in anderen Gesetzen auf die durch das (neuerlassene) Gesetz aufgehobenen Rechtsvorschriften nun auf die entsprechenden Regelungen des (neuerlassenen) Gesetzes bezogen sind<sup>83</sup>. Nicht erfasst von der Typologie der Verweisungen werden die *Kollisionsregeln des IPR*.

## 7. Skala der Verweisungen

Ausgehend von der Art des textuellen Ausdrucks der Verweisung lässt sich unter Berücksichtigung der jeweiligen Tragweite der Verweisung abschließend folgende Skala skizzieren: Der Bogen spannt sich von den bloß auslegungsanleitenden (operativen) Hinweisen, die mangels VO noch keine Verweisung darstellen, zu den dynamischen Verweisungen zweiter Ordnung und den Verweisungsverjüngungen, die jeweils eine ganze Reihe von Rechtsvorschriften verweisungsmäßig erfassen. Dazwischen liegen die

---

<sup>79</sup> Dass dabei die bei dynamischen Verweisungen ohnehin auftretenden Schwierigkeiten noch vertieft werden, liegt auf der Hand, vgl. etwa *Bezemek*, Verweisungen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, JRP 2014, 29, mwH. Vgl. Richtlinie 64 der vom Bundeskanzleramt herausgegebenen Legistischen Richtlinien 1990.

<sup>80</sup> Vgl. *Mayer*, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren, 1974, 46 f, mwH.

<sup>81</sup> Die Kritik an dieser Regelungstechnik, die Tatbild und Strafdrohung trennt, nimmt insbesondere in den Blick, dass damit eine präzise strafgesetzliche Typisierung des jeweiligen strafbaren Verhaltens nur schwer erreicht werden kann (vgl. zum Begriff vgl. etwa *Berka*, Verfassungsrecht<sup>6</sup>, 2016, Rz. 1617; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht<sup>11</sup>, Rz. 1558; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht<sup>10</sup>, 2014, Rz. 958; *C. Fuchs*, Grundrechte im Verwaltungsstrafrecht, in: *N. Raschauer/W. Wessely* (Hrsg.), VStG<sup>2</sup>, 2016, Rz. 32).

<sup>82</sup> Zu dieser auch als "Angstklausel" (in Novellen) bezeichneten Verweisung vgl. *Karpen*, Die Verweisungstechnik im System horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, in: *Rödig* (Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, 1976, 221, 229; vgl. ferner *Schneider*, Gesetzgebung. Ein Lehrbuch, 1982, Rz. 387 f.

<sup>83</sup> Eine besondere Ausformung der Verjüngung findet sich in § 17 BMG 1986, wonach dann, wenn auf Grund von Änderungen des BMG 1986 Änderungen im Wirkungsbereich der Bundesministerien vorgesehen sind, die Zuständigkeitsvorschriften in besonderen Bundesgesetzen als entsprechend geändert gelten.

semantische Verweisung, die statische Verweisung und die dynamische Verweisung ersten Grades.

## V. Verweisungen im normativen Netzwerk

Fasst man Netzwerke als durch Kanten verbundene Knoten auf, die als Graph dargestellt werden können<sup>84</sup>, lassen sich VN und VO als Knoten sehen, die von der Verweisung als Kante ("Verweiskante") verbunden werden. Verweisungen vernetzen Regelungen innerhalb eines Gesetzes ebenso wie solche verschiedener Gesetze oder gar Rechtsordnungen. Verweisungen vernetzen Rechtsvorschriften insbesondere auch mit außerrechtlichen Standards, deren Inhalt als VO im Wege einer VN zum Inhalt von Rechtsvorschriften mutiert<sup>85</sup>. Der legistische Einsatz von Verweisungen auf außerhalb der Rechtsordnung gelegene Phänomene erscheint unverzichtbar, würde doch eine gesetzgeberische Eigenregelung wohl weder quantitativ noch qualitativ bewältigt werden können; Gleiches gilt für die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe<sup>86</sup>. Ebenso sind Verweisungen auf Rechtsnormen notwendig, um Rechtsvorschriften systematisch zu gliedern, zu straffen und aneinander anzugleichen. Wenn auch die legistische Verwendung von Verweisungen ebenso wie deren Interpretation besondere Sorgfalt erfordern, erscheint damit ihre Qualifikation als Übel<sup>87</sup> überzogen. Vielmehr lassen sich, dem Netzwerkkonzept folgend, jene VO, die häufig implizit oder explizit in andere Rechtsvorschriften eingebracht werden, als "Drehscheiben" (hubs<sup>88</sup>) der Rechtsordnung begreifen, die für deren inhaltliche Ausgestaltung eine zentrale Bedeutung haben, wobei die legistische Verweisungstechnik dafür sorgt, dass diese "Drehscheiben" inhaltlich konstant gestaltet sind<sup>89</sup>.

---

<sup>84</sup> *Caldarelli/Catanzaro*, Networks, 2012, 7 ff.

<sup>85</sup> Vgl. VfSlg. 14.668/1996 und VfGH 10.12.2014, G 103/2013. Der VfGH stufte ÖNORMEN infolge ihrer Verbindlicherklärung und Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt als freies Werk ein und sah ihren urheberrechtlichen Schutz als weggefallen an.

<sup>86</sup> Illustrativ sind die in VfSlg. 13.785/1994 angesprochenen Beispiele.

<sup>87</sup> Vgl. FN 1.

<sup>88</sup> *Caldarelli/Catanzaro*, Networks, 2012, 54 ff.

<sup>89</sup> Die Verweisteknik muss allerdings den oben im Abschnitt II genannten Präziserungs- und Kundmachungserfordernissen genügen, um auch juristisch nicht geschulten Normadressaten das Auffinden der VO zu ermöglichen (*Mayer*, Die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Vollstreckungsverfahren, 1974, 51, *Koja*, Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit statischer und dynamischer Verweisungen, ÖJZ 1979, 29, 32 f.).