

Das ungeliebte Zitiergebot, Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG

*RAin Claudia Schindler**

Schon für Studenten der Rechtswissenschaft ist das Zitiergebot schwer zu verstehen, für juristische Laien umso mehr.

Das Zitiergebot steht im Grundgesetz, findet aber in der Praxis kaum Anwendung. Und auch sonst scheint es sich keiner großen Beliebtheit zu erfreuen. Schon bei Teilen des Parlamentarischen Rates war das Zitiergebot umstritten und das Bundesverfassungsgericht hat es im Laufe der Jahre immer weiter eingeschränkt.

A. Anwendung

Soweit nach dem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen, Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG.

Im besten Fall befindet sich ein entsprechender Hinweis auf eine mögliche Beeinträchtigung eines Grundrechts bei der jeweiligen Eingriffsnorm im Gesetzestext, sofern das Zitiergebot beachtet werden muss; in der Praxis kommt es jedoch häufiger vor, dass der Gesetzgeber mit Sammelnormen am Anfang oder Ende eines Gesetzesabschnitts arbeitet.¹ So sagt z.B. das Versammlungsgesetz in § 20: „Das Grundrecht des Artikels 8 des

Grundgesetzes wird durch die Bestimmungen dieses Abschnitts eingeschränkt“.

B. Geschichte

Das Zitiergebot ist als eine Reaktion auf die Regelungen der Weimarer Reichsverfassung entstanden, die es ermöglicht haben, die Grundrechte nach und nach auszuhöhlen und dies, ohne dass sich die Öffentlichkeit dessen bewusst war.² Dies traf umso mehr zu, als auch durch Gesetze außerhalb der Reichsverfassung die Verfassung geändert werden konnte, solange die dafür erforderliche Mehrheit vorlag. Mit dem Grundgesetz wurde auf diese Möglichkeit reagiert, mit z.B. Art. 79 GG und eben auch mit Art. 19 GG.

Dabei wurde das Zitiergebot schon im Parlamentarischen Rat kontrovers diskutiert und vor allem äußerte der Abgeordnete v. Mangoldt Bedenken dahingehend, dass der Gesetzgeber bei der Anzahl seiner Aufgaben durch eine solche Regelung behindert werde und es zu einer großen Anzahl von Prozessen kommen könne, die zu einer Wiederholung der Gesetzgebungsprozesse führen könnten.³ Aber um eine Verfassungsaushöhlung zu vermeiden, und damit der Gesetzgeber die Grundrechte bei der Gesetzgebung vor Augen hat, wurde das Zitiergebot in die Verfassung aufgenommen.⁴ Die Argumentation des

* Die Autorin Claudia Schindler ist Rechtsanwältin in der Kanzlei BUSE HERZ GRUNST Rechtsanwälte.

¹ *Werkmeister*, BRJ 2012, 41.

² *Alberts*, JA 1986, 72.

³ Protokoll der 32. Sitzung des Grundausschusses vom 11.1.1949, S. 81, 44; Protokoll der Sitzung des Hauptausschusses vom 19.1.1949, S. 591 f.

⁴ *Alberts*, JA 1986, 72.

Abgeordneten v. Mangoldt wurde allerdings in der frühen Kommentarliteratur größtenteils abgelehnt. Einer der ersten Kommentare zum Grundgesetz schreibt: „Unter der Herrschaft des BGG [Bonner Grundgesetz] sollen Eingriffe in GR [Grundrechte] etwas so Außergewöhnliches sein, dass sich der Gesetzgeber dazu nur nach reiflichster Überlegung und in einer für jedermann von vornherein erkennbarer Weise entschließen darf.“⁵ Dem folgte das BVerfG allerdings nicht.

C. Weg des Bundesverfassungsgerichts

I. Formvorschrift

Als würde das Bundesverfassungsgericht die Ansicht des Abgeordneten v. Mangoldt teilen und einen „Rattenschwanz von Prozessen“ befürchten⁶, sieht es das Zitiergebot als bloße Formvorschrift, die einer enger Auslegung bedürfe, wenn sie nicht zu einer leeren Förmlichkeit erstarren und den die verfassungsmäßige Ordnung konkretisierenden Gesetzgeber in seiner Arbeit unnötig behindern solle.⁷ Dies überzeugt weder angesichts der systematischen Stellung des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG, noch angesichts des Wortlauts.⁸ Denn dabei wird unterstellt, dass das Zitiergebot belanglos und deshalb ein weiter Anwendungsbereich ausgeschlossen

ist.⁹ Diese Behauptung kann und konnte aber weder belegt noch widerlegt werden¹⁰, so dass es zu einer ganzen Reihe von Beschränkungen kam, die den Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 1 S. 2 reduziert haben. Die darin „anklingende Geringschätzung“ von Formvorschriften erstaunt angesichts der anerkannten Funktion des Zitiergebots.¹¹ Sie erstaunt auch angesichts der Rechtsprechung des BVerfG zu anderen Formvorschriften, denen das Gericht dort große Bedeutung beimisst.¹² Insbesondere sei hier die Brokdorf-Entscheidung erwähnt, aus der folgt, dass Formvorschriften keineswegs immer eng auszulegen sind.¹³

Dazu kommt, dass Gesetzgebung zwar formal durch das ganze Parlament erfolgen soll, in der Realität aber durch eine Arbeitsteilung von Ausschüssen, Plenum und Ministerialverwaltung zustande kommt. Dabei erfolgt allenfalls eine allgemeine Kontrolle durch das Parlament in Form von nichtspezifischen Gesichtspunkten, womit das Zitiergebot durchaus von Bedeutung sein könnte. Es würde den „Nichtspezialisten“ im Parlament helfen, sich zu orientieren, welche Grundrechte genau eingeschränkt werden, ebenso auch der Öffentlichkeit, die sich einen Überblick über ein Gesetzgebungsverfahren verschaffen kann, wenn Grundrechte betroffen sind.¹⁴

⁵ Bonner Kommentar, 1949, Anm. zu Art. 19 Abs. 1 GG.

⁶ Protokoll der 32. Sitzung des Grundausschusses vom 11.1.1949, S. 80.

⁷ BVerfGE 28, 36 = NJW 1970, 1268 = juris, Rn. 45; siehe auch: BVerfGE 10, 89 (99) = NJW 1959, 1675; 24, 367 (396) = NJW 1969, 309; 28, 36 (46) = NJW 1970, 1268; 35, 185 (188) = NJW 1973, 1363.

⁸ Krausnick, JuS 2007, 1088 (1089).

⁹ *Alberts*, JA 1986, 72 (73).

¹⁰ *Alberts*, JA 1986, 72 (73), spricht hier zu Recht von einer *petitio principii*.

¹¹ *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 19, Rn. 27.

¹² Siehe: BVerfGE 53, 30 (65, 72) = NJW 1980, 759; 56, 216 (236) = NJW 1981, 1436; 63, 131 (143) = NJW 1983, 1179; 65, 1 (44, 49) = NJW 1984, 419; 65, 76 (94) = NJW 1983, 2929.

¹³ BVerfGE 69, 315 (372 f) = NJW 1985, 2395.

¹⁴ *Alberts*, JA 1986, 72 (73).

So verstanden, sollte das Zitiergebot nicht nur als bloße Formvorschrift zu verstehen sein, da es auch im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 GG, keineswegs entbehrlich ist.

II. Besinnungs- und Warnfunktion

Den Protokollen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates nach hat das Zitiergebot zwei Funktionen. Als erstes soll es dem Gesetzgeber seine Verantwortung nahebringen, leichtfertige Eingriffe in Grundrechte zu vermeiden, und zweitens soll es verdeutlichenden Charakter besitzen, indem auch der Anwender eines Gesetzes und der, auf den es Anwendung findet, einen Eingriff erkennen. So äußerte sich der Abgeordnete Dehler: „Wenn mit leichter Hand in jedem Fall über die Grundrechte hinweggegangen werden kann, werden die Grundrechte ausgehöhlt.“¹⁵ Und der Abgeordnete v. Brentano vertrat die Ansicht: „daß auch derjenige, der das Gesetz anwendet und auf den es Anwendung findet, sich darüber im Klaren ist, daß eine gesetzliche Berechtigung und Ermächtigung zu diesem Eingriff vorliegt“.¹⁶

Dem hat sich das BVerfG insoweit angeschlossen, dass das Zitiergebot helfen soll zu vermeiden, dass neue, dem bisherigen Recht fremde Möglichkeiten von Eingriffen in Grundrechte geschaffen werden, ohne dass sich der Gesetzgeber darüber Rechenschaft

ablegt.¹⁷ Doch abgesehen von der Warnfunktion darf auch die Besinnungsfunktion als nicht zu gering beachtet werden, denn es geht dabei um das Informationsinteresse des Bürgers. Ein Betroffener kann sich gegen Grundrechtsverletzungen leichter wehren, wenn er sie als solche erkennt, weshalb das Zitiergebot in engen Zusammenhang mit dem Anspruch auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG zu sehen ist.¹⁸ Das hat auch das BVerfG so gesehen, dass eine Erleichterung in einer ausdrücklichen Benennung sah, um in öffentlicher Debatte die Notwendigkeit und das Ausmaß eines beabsichtigten Grundrechtseingriffs zu klären.¹⁹ Da sich das Plenum nicht „vor sich selbst warnen“ kann, können erst Arbeitsteilung und Kontrolle durch die Öffentlichkeit erklären, worin die Warnfunktion des Zitiergebots besteht.²⁰

III. Klarstellungs-, Hinweis- und Informationsfunktion

Das Zitiergebot soll nach vielen Ansichten in der Literatur auch eine Informationsfunktion für Normbetroffene und eine Klarstellungs- und Hinweisfunktion für Normanwender haben.²¹ Dies legt auch die historische Auslegung nahe.²²

Doch dem hat sich das BVerfG nicht angeschlossen, sondern die Funktionen des Zitiergebots auf „lediglich“ Warn- und

¹⁵ Abgeordneter Dehler im Parlamentarischen Rat, Protokoll der Sitzung des Hauptausschusses vom 19.1.1949, S. 592.

¹⁶ Abgeordneter v. Brentano im Parlamentarischen Rat, Protokoll der Sitzung des Hauptausschusses vom 19.1.1949, S. 591.

¹⁷ BVerfGE 5, 13 = NJW 1956, 986 = juris, Rn. 10.

¹⁸ Selk, JuS 1992, 816.

¹⁹ BVerfGE 113, 348 = NJW 2005, 2603 (2604).

²⁰ Singer, DÖV 2007, 496 (497).

²¹ Z.B. Selk, JuS 1992, 816 (817); Sachs, in Sachs, GG, Art. 19, Rn. 26; Singer, DÖV 2007, 496 (497) m.w.N.

²² Siehe Zitat von v. Brentano, unter II.

Besinnungsfunktion begrenzt.²³ Auch in späteren Entscheidungen nennt das BVerfG keine weiteren Zwecke ausdrücklich. So hat das BVerfG in seiner Entscheidung zum Niedersächsischen Sicherheits- und Ordnungsgesetz trotz des Wissens um die Literaturstimmen nichts zur Hinweis- oder Informationsfunktion gesagt.²⁴

IV. Wortlaut

Das BVerfG hat mit einer strengen Auslegung des Wortlauts des Art. 19 Abs. 1 S. 2 iVm Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG nach und nach jedes Grundrecht vom Anwendungsbereich des Zitiergebots ausgenommen.²⁵ Dies führt dazu, dass kein Grundrecht mehr dem Zitiergebot unterfällt, das nicht einem echten Gesetzesvorbehalt unterliegt, das heißt „durch oder aufgrund eines Gesetzes“ eingeschränkt werden kann. Dies war heftig umstritten, führte doch die Rechtsprechung des BVerfG dazu, dass vorbehaltlos gewährte Grundrechte nun leichter einzuschränken waren als die mit Gesetzesvorbehalt.²⁶ Damit ist es gelungen, den Anwendungsbereich des Zitiergebots auf „ein Minimum“ zu reduzieren.²⁷ Als letzte zitierpflichtige Grundrechte sind noch übriggeblieben: Art. 2 Abs. 2, Art. 6 Abs 2 S. 1, Art. 8, Art. 10, Art. 11 und Art. 13 Abs. 1 GG. Damit gilt nach Auffassung des BVerfG das Zitiergebot im Konkreten nicht für Art. 2 Abs. 1, Art. 5 Abs. 2, Art. 12 Abs. 1 S. 2, Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Art. 14 Abs. 3 GG.²⁸ Alle Grundrechte, deren Ausgestaltung dem

Gesetzgeber vorbehalten sind, unterliegen damit nicht dem Zitiergebot, ebenso wenig wie alle vorbehaltlos gewährten Grundrechte. Diese enge Auslegung verursacht, dass die wichtigsten Gesetze, die im gesetzgeberischen Verfahren die Grundrechte betreffen, nicht an das Zitiergebot gebunden sind.²⁹

Dies führt zu einer abstrakten Rangordnung unter den Grundrechten, deren Grundlage erheblich angezweifelt werden muss.³⁰

V. Offensichtliche Grundrechtseingriffe

Als noch weitergehende Einschränkung hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass das Zitiergebot auch nicht beachtet werden muss, wenn die Grundrechtseinschränkung offenkundig ist.³¹ Auf dieses Kriterium greift das BVerfG allerdings nur selten zurück.³²

„Von derartigen Grundrechtseinschränkungen werden in der Rechtsprechung andersartige grundrechtsrelevante Regelungen unterschieden, die der Gesetzgeber in Ausführung der ihm obliegenden, im Grundrecht vorgesehenen Regelungsaufträge, Inhaltsbestimmungen oder Schrankenziehungen vornimmt. Hier erscheint die Warn- und Besinnungsfunktion des Zitiergebots von geringerem Gewicht, weil dem Gesetzgeber in der Regel ohnehin bewußt ist, daß er sich im grundrechtsrelevanten Bereich bewegt. Durch eine Erstreckung des Gebots auf solche Regelungen würde es zu einer die Gesetz-

²³ BVerfGE 5, 13 (15) = NJW 1956, 986.

²⁴ BVerfGE 113, 348 (366 f) = NJW 2005, 2603.

²⁵ Singer, DÖV 2007, 496 (498).

²⁶ Singer, DÖV 2007, 496 (498), m.w.N.

²⁷ Selk, JuS 1992, 816.

²⁸ BVerfGE 10, 89 (99) = NJW 1959, 1675.

²⁹ Katz, Staatsrecht, § 29, Rn. 660.

³⁰ Selk, JuS 1992, 816 (817).

³¹ BVerfGE 35, 185 (188 f) = NJW 1973, 1363.

³² Selk, JuS 1992, 816 (818).

gebung unnötig hindernden leeren Förmlichkeit kommen.³³

Doch auch offensichtliche Grundrechtseingriffe sollten dem Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 S. 2 unterliegen, denn eine bloße Offenkundigkeit sollte nicht die ohnehin schon begrenzten Grundrechte vom Zitiergebot ausschließen.³⁴ Zudem sollte es dem Gesetzgeber gerade bei Offenkundigkeit leichtfallen, das Zitiergebot einzuhalten.³⁵ Denn durch die enge Auslegung wird die Wirkung des Zitiergebots weitgehend wieder aufgehoben.³⁶

VI. Vorkonstitutionelle Gesetze

Weiter eingeschränkt wird das Zitiergebot dadurch, dass es nicht auf vorkonstitutionelle Gesetze anwendbar sein soll, da anderenfalls eine Vielzahl alter Gesetze unwirksam wären und ein Rechtschaos daraus entstehen könnte.³⁷ Das Zitiergebot soll selbst dann nicht greifen, wenn es sich um ein nachkonstitutionelles Gesetz handelt, wenn dort nur Eingriffe wiederholt werden, die bereits im vorkonstitutionellen Recht vorhanden waren.³⁸

Damit soll das Zitiergebot nur noch für neuartige Eingriffe des Gesetzgebers gelten, womit sich die Frage stellt, ob die von Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG geforderte Transparenz

im Gesetzgebungsprozess vom Gesetzgeber überhaupt gewollt ist.³⁹

D. Anforderungen

Die Anforderungen des Zitiergebots sind nicht abschließend geklärt, aber eine ausdrückliche Bestimmung im jeweiligen Gesetz ist erforderlich, eine Erwähnung in der Gesetzesbegründung reicht nicht aus.⁴⁰ Werden zusätzliche Einschränkungen in ein Gesetz normiert, reicht die ursprüngliche Zitierbestimmung nicht mehr aus, sondern das Änderungsgesetz muss das betroffenen Grundrecht erneut nennen.⁴¹

Eine weitere Anforderung ist ein finaler Grundrechtseingriff, der laut BVerfG notwendig ist, um das Zitiergebot auszulösen.⁴² Unrelevant sind bloße Rechtsreflexe, die sich auf unbestimmte Dritte auswirken.⁴³ Reduziert man das Zitiergebot auf die finalen Eingriffe, kann von einer Lähmung des Gesetzgebers bei Einhaltung des Art. 19 Abs. 1 S. 2 nun wirklich nicht mehr die Rede sein. Damit besteht für eine weitere Reduzierung des Anwendungsbereichs durch das BVerfG eigentlich kein Bedarf.⁴⁴

³³ BVerfGE 64, 72 = NJW 1983, 2869, Rn. 27.

³⁴ *Kaiser*, Auf Schritt und Tritt – die elektronische Aufenthaltsüberwachung, 2016, S. 190.

³⁵ *Kaiser*, S. 190.

³⁶ *Katz*, Staatsrecht, § 29, Rn. 660.

³⁷ Siehe: BVerfGE 2, 121 (122) = NJW 1953, 497; 5, 13 (15) = NJW 1956, 986; 16, 194 (199) = NJW 1963, 1597; 35, 185 (188) = NJW 1973, 826.

³⁸ BVerfGE 16, 194 = NJW 1963, 1597 (1597); siehe auch BVerfGE 5, 13 (15ff) = NJW 1956, 986.

³⁹ *Alberts*, JA 1986, 72 (73).

⁴⁰ BVerfGE 113, 348 (367) = NJW 2005, 2603.

⁴¹ BVerfGE 113, 348 (366) = NJW 2005, 2603.

⁴² BVerfGE 16, 194 = NJW 1999, 3399 (3400).

⁴³ *Werkmeister*, BRJ 2012, 41 (43).

⁴⁴ *Selk*, JuS 1992, 816 (818).

E. Rechtsfolge

Ein Verstoß gegen das Zitiergebot führt zur Nichtigkeit der grundrechtseinschränkenden Regelung.⁴⁵

F. Fazit

Dem BVerfG kann insoweit zugestimmt werden, dass das Zitiergebot seinen Nutzen verlieren würde, wenn es für jeden möglichen Eingriff, zumindest theoretisch, gelten würde. Denn dann könnte es sich der Gesetzgeber leicht machen und einfach alle potentiellen Grundrechte anführen und bei einer so weiten Blickweise auf das Zitiergebot könnte seine Funktion nicht mehr erfüllen.⁴⁶ Doch grundsätzlich findet die Funktion des Zitiergebots zu wenig Bedeutung und die restriktive Rechtsprechung des BVerfG bringt die grundrechtssichernde Wirkung der Norm nicht zur Geltung.⁴⁷ Nach der Entscheidung des BVerfG zum Niedersächsischen Sicherheits- und Ordnungsgesetz von 2005⁴⁸ gab es Hoffnung, dass sich die restriktive Rechtsprechung ändern würde.⁴⁹ Immerhin lässt das Gericht seitdem zumindest gelegentlich Verstöße gegen das Zitiergebot zu.⁵⁰ Insgesamt aber ist keine Ausweitung des Anwendungsbereichs zu beobachten.

⁴⁵ BVerfGE 101, 1 (42 f) = NJW 1999, 3253.

⁴⁶ Krausnick, JuS 2007, 1088 (1089).

⁴⁷ Alberts, JA 1986, 72 (76).

⁴⁸ BVerfGE 113, 348 = NJW 2005, 2603.

⁴⁹ Singer, DÖV 2007, 496 (503).

⁵⁰ Siehe: BVerfGE 135, 48 = NJW 2014, 1364 (1370).