

Das verfassungsrechtliche Zitiergebot

Dr. Christoph Werkmeister, LL.M. (Cambridge), Bonn*

Das verfassungsrechtliche Zitiergebot gemäß Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG

Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG normiert das verfassungsrechtliche Zitiergebot. In Klausuren werden Fragestellungen hierzu selten den alleinigen Gegenstand der Betrachtung darstellen. Gleichwohl tauchen derlei Problemkreise oftmals als Annex zu anderen verfassungsrechtlichen Fragestellungen auf. Eine Darstellung der relevanten Problemkreise erscheint insbesondere deshalb angezeigt, da der Gesetzestext für die Definition des Anwendungsbereichs des Zitiergebots eher spärliche Anhaltspunkte bietet. Des Weiteren sind die einschlägigen Argumentationsmuster nicht immer leicht zu erkennen. Die Präsentation der im Folgenden dargelegten Fallgruppen soll deshalb insoweit auch der Schärfung des Problembewusstseins in diesem Feld dienen.

Art. 19 Abs. 1 GG lautet wie folgt:

„Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muß das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Außerdem muß das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen.“

Das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG sieht demgemäß vor, dass soweit ein Grundrecht durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes eingeschränkt werden kann, auch das jeweilige Grundrecht im Gesetz unter Angabe des Artikels genannt werden muss. Insbesondere in verfassungsrechtlichen Klausuren erlangt das Zitiergebot so einen nicht zu verachtenden Stellenwert. Auch in der verwaltungsrechtlichen Klausur kann das Zitiergebot jedoch im Rahmen einer inzidenten Normenkontrolle Bedeutung erlangen. Aus diesem Grund sollen die examensrelevanten Standardprobleme, die in diesem Kontext vorkommen können, in der gebotenen Kürze erläutert werden.

I. Funktion des Zitiergebots

Das Zitiergebot dient zum einen einer Hinweisfunktion.¹ Es soll bei Erlass eines neuen Gesetzes darüber aufgeklärt werden, welche grundrechtssensiblen Bereiche mitunter eingeschränkt werden können. Darüber hinaus steht im Vordergrund eine Warn- und Besinnungsfunktion, die von der Legislative vor Erlass eines Gesetzes beachtet werden muss. Es wird somit für den Gesetzgeber eine Art psycho-

logische Barriere errichtet, die es vor jeder gesetzgeberischen Tätigkeit zu überwinden gilt. Es sollen hierdurch ungewollte Eingriffe in Grundrechte vermieden werden. Zudem soll sich der Gesetzgeber „über die Auswirkungen seiner Regelungen für die betroffenen Grundrechte Rechenschaft geben“.²

Sofern das Zitiergebot beachtet werden muss, findet sich ein entsprechender Verweis auf die mögliche Beeinträchtigung eines Grundrechts im optimalen Fall direkt im Gesetzestext bei der jeweiligen Eingriffsnorm. Häufiger arbeitet der Gesetzgeber jedoch auch mit Sammelnormen am Anfang oder Ende eines Gesetzesabschnitts. So regelt etwa § 7 PolG NRW, dass aufgrund des gesamten Polizeigesetzes in verschiedenste Grundrechte eingegriffen werden kann. § 20 VersG bestimmt etwa, dass alle Vorschriften aus einem bestimmten Abschnitt in die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG eingreifen. Derartige Sammelverweise höhlen die mit dem Zitiergebot verfolgten Zwecke zwar gewissermaßen aus, werden aber dennoch überwiegend als ausreichend erachtet.³ Dies muss jedenfalls dann der Fall sein, soweit der Zweck des Zitiergebots gewahrt bleibt.⁴ Der Gesetzgeber muss sich bei der Implementierung des Sammelverweises demnach zumindest darüber im Klaren sein, dass die gesetzlichen Neuregelungen, auf die sich der Verweis bezieht, den grundrechtssensiblen Bereich betreffen. Als Argument für eine restriktive Handhabung des Zitiergebots in diesem Bereich spricht zudem die Praktikabilität.⁵ Es würde den Wortlaut von Gesetzen mit einer Vielzahl von Eingriffsgrundlagen regelmäßig überfrachten, wenn im Zusammenhang einer jeden Ermächtigungsgrundlage eine Auflistung der möglicherweise eingeschränkten Grundrechte erfolgen müsste.

II. Prüfungsstandort

Wie bereits angedeutet, kann das Zitiergebot an verschiedenen Stellen bei Klausuren auftauchen. Im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde kann das Zitiergebot etwa als Schranken-Schranke bei der Prüfung einer Grundrechtsverletzung in das Gutachten eingebaut werden. Das bedeutet, dass zunächst Schutzbereich, Eingriff und Schranke der Rechtfertigung geprüft werden. Im Rahmen der Schranken-Schranken kann dann neben dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein Verstoß gegen das Zitiergebot erörtert werden.

² So BVerfGE 64, 72, 79.

³ Vgl. etwa Remmert: in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 63. EGL, 2011, Art. 19 Abs. 1 GG, Rn. 44; Selk, JuS 1992, 816, 819.

⁴ Vgl. zum ganzen auch Schwarz, Die Zitiergebote im Grundgesetz, 2002, S. 127 f.

⁵ Vgl. BVerfGE 28, 36, 46.

* Christoph Werkmeister ist Rechtsreferendar am LG Bonn, Dozent für das juristische Repetitorium Hemmer sowie Redakteur bei www.juraexamen.info.

¹ Vgl. Dreier/Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl., 2004, Art 19 Abs 1, Rn. 18.

Bei einer abstrakten Normenkontrolle kann ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG indes separat als eigener Prüfungspunkt im Rahmen der formellen Verfassungsmäßigkeit (Zuständigkeit, Verfahren, Form) bei der Form anzusprechen sein.⁶ Ein solcher Aufbau erscheint deshalb geboten, da es sich bei den Vorgaben des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG streng genommen um eine formale Anforderung handelt. Das Zitieren könnte gleichwohl auch als inhaltliches Erfordernis einordnet werden. Sofern das Zitiergebot sodann konsequent im Rahmen der materiellen Verfassungsmäßigkeit des infrage stehenden Gesetzes erörtert wird, dürfte ein solcher Aufbau deshalb auch noch vertretbar sein. In der Klausur gilt, da es sich um eine Aufbaufrage handelt, dass man keinerlei Erläuterungen zu dieser Fragestellung abzugeben braucht. Bei einer verwaltungsrechtlichen Klausur kann es erforderlich sein, inzident die Verfassungsmäßigkeit einer Ermächtigungsgrundlage zu überprüfen. Ob derartige Erörterungen vom Korrektor gewünscht werden, ergibt sich oftmals anhand von Angaben im Sachverhalt oder aus dem Bearbeitervermerk. Aufbautechnisch gesehen wird ein möglicher Verstoß gegen das Zitiergebot nicht bereits bei dem Prüfungspunkt „Ermächtigungsgrundlage“ im Rahmen der Begründetheit einer verwaltungsrechtlichen Klage zu erörtern sein, sondern erst als vorgeschobener erster Aspekt im Rahmen der materiellen Rechtmäßigkeit der Maßnahme. Sofern das Ergebnis dann lautet, dass das Gesetz wegen Verstoßes gegen Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG verfassungswidrig und damit nichtig ist, brauchen dessen Tatbestandsmerkmale nicht mehr zu subsumiert werden. Im Regelfall wird jedoch eine restriktive Handhabung des Zitiergebots in derartigen Klausuren der Vorzug zu geben sein, da sich der Prüfling ansonsten weitere Probleme der Begründetheit abschneiden wird.

III. Anwendungsbereich – Gesetz

Der Begriff des „Gesetzes“ i.S.d. Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG meint jedes Bundes- oder Landesgesetz im formellen Sinne.⁷ Somit sind nur Gesetze, die von einem Parlament erlassen wurden, erfasst. Rechtsverordnungen und Satzungen, die Gesetze im nur materiellen Sinne darstellen, brauchen hingegen nicht dem Zitiergebot zu genügen. Das Zitiergebot gilt es im untergesetzlichen Bereich hingegen notwendig bei der vom Parlamentsgesetzgeber erlassenen Ermächtigungsgrundlage einer Rechtsverordnung zu beachten, sofern hierdurch die Exekutive zu grundrechtseinschränkenden gesetzgeberischem Handeln ermächtigt wird.⁸

IV. Reichweite des Zitiergebots

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist der Anwendungsbereich des Zitiergebots durchweg geringfügiger, als es der Gesetzeswortlaut des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG bei unvoreingenommenen Lesen zunächst vermuten lässt. Unumstritten und dem Wortlaut des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG

nach eindeutig ist lediglich, dass das Zitiergebot Anwendung findet, sobald durch Gesetz in Grundrechte eingegriffen werden kann, die einem ausdrücklich formulierten Einschränkungsvorbehalt unterliegen. Erfasst sind demnach alle Grundrechte, bei denen eine Einschränkung „durch oder aufgrund eines Gesetzes“ möglich ist.⁹ Hierzu zählen insbesondere die Folgenden Schranken und deren korrespondierende Grundrechte:

- Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG,
- Art. 6 Abs. 3 GG,
- Art. 8 Abs. 2 GG,
- Art. 10 Abs. 2 S. 1 GG,
- Art. 11 Abs. 2 GG,
- Art. 13 Abs. 2, Abs. 3, Abs. 7 GG und
- Art. 16 Abs. 1 S. 2 GG

Anderes gilt nach dem BVerfG für alle übrigen Grundrechte, also insbesondere auch solche, die grundsätzlich vorbehaltlos gewährleistet werden und solche mit qualifiziertem Gesetzesvorbehalt.¹⁰ Ebenso nicht von Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG erfasst sind auch diejenigen Grundrechte, die einem sog. Regelungsvorbehalt unterliegen, also Artt. 12 und 14 GG. Für die Folgenden Grundrechte muss das Zitiergebot deshalb z.B. nicht beachtet werden:

- Art. 2 Abs. 1 GG,
- Art. 5 Abs. 1 GG,
- Art. 12 Abs. 1 GG,
- Art. 14 Abs. 1 und Abs. 3 GG.

Das Gleiche gilt für alle vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechte. Als Argumente für diese Auslegung wird vom BVerfG zum einen eine restriktive Auslegung des Wortlauts des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG vorgebracht.¹¹ Das BVerfG wertet eine Ausweitung des Zitiergebots auf alle Grundrechte zudem als überzogene Formanforderung.¹² Der Gesetzgeber solle in seiner Arbeit nicht unnötig behindert werden,¹³ was wohl die Folge wäre, wenn bei jedweder Grundrechtsberührung auch noch die Zitierpflicht beachtet werden müsste. Man kann hier durchaus anderer Meinung sein. Auch in der Literatur ist die sehr enge Interpretation des BVerfG teilweise auf Kritik gestoßen.¹⁴ Für die Klausur bietet es sich gleichwohl an, der Meinung des BVerfG mittels der vorgenannten Aspekte zu folgen. Sofern das Zitiergebot bei einem der unstrittigen Fälle in Frage steht, kann der Streit jedoch dahingestellt bleiben.

V. Reflexwirkungen

Nach dem BVerfG ist das Zitiergebot zudem grundsätzlich nur dann zu beachten, wenn die von einem Gesetz ausge-

⁶ So etwa Remmert in *Maunz/Dürig*, (Fn. 2), Rn. 33.

⁷ *Dreier/Dreier*, (Fn. 1), Rn. 10.

⁸ *Krebs* in: v. *Münch/Kunig*, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl., 2012, Art. 19 Rn. 4.

⁹ Vgl. Remmert in *Maunz/Dürig*, (Fn. 2), Rn. 43 f.

¹⁰ Vgl. *Jarass*, in: *ders./Pieroth*, Grundgesetz, 10. Aufl. 2011, Art. 19, Rn. 5 ff.

¹¹ S. etwa BVerfGE 10, 89, 99.

¹² Vgl. etwa BVerfGE 28, 36, 46; BVerfGE 64, 72, 80.

¹³ Vgl. *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, 25. Aufl. 2009, Rn. 310.

¹⁴ So etwa *Singer*, DÖV 2007, 496 ff. m.w.N.

henden Grundrechtsbeschränkungen auf finale Eingriffe abstellen.¹⁵ Bloße Rechtsreflexe, die sich auf unbestimmte Dritte auswirken, sind dementsprechend nicht für die Betrachtung nach Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG relevant. Nur dann, wenn bei objektiver ex-ante-Sicht mit einer gesetzlichen Regelung notwendig Grundrechtseinschränkungen bei Dritten verbunden sind, müssen deren Grundrechte ebenfalls mit dem Zitiergebot berücksichtigt werden.

Als Beispiel lässt sich der folgende Fall¹⁶ heranziehen: Ein Gesetz sah die Einführung eines Verbots vor, wonach Organspender, Körperorgane nicht an Personen außerhalb eines besonderen Näheverhältnisses zur Verfügung zu stellen durften. Ein solches Gesetz tangiert neben der allgemeinen Handlungsfreiheit des Organspenders in mittelbarer Hinsicht natürlich auch das Grundrecht auf Gesundheit und ggf. sogar auf Leben i.S.d. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG des potentiellen Empfängers einer solchen Spende. Trotzdem musste nach dem BVerfG das Zitiergebot im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nicht beachtet werden, da die Folgen für den potentiellen Organspendenempfänger nur einen mittelbaren Rechtsreflex darstellten. Final und unmittelbar richtete sich das hier dargestellte Gesetz allerdings nur an den willigen Organspender. Die Verbotsnorm betraf unmittelbar also nur die allgemeine Handlungsfreiheit, die nach h.M. gerade nicht von Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG erfasst ist.

VI. Verfassungsändernde Gesetze

Eine wichtige Ausnahme ergibt sich des Weiteren für verfassungsändernde Gesetze. Von der Beachtung des Zitiergebots nach Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG befreit sind nämlich solche grundrechtseinschränkende Regelungen, die unmittelbar das GG abändern. Die für Verfassungsänderungen maßgebliche Vorschrift des Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG überlagert insofern die Vorgabe des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG.¹⁷ Eine solche Annahme, die sich anhand einer systematischen Auslegung ergibt, erscheint folgerichtig, da Art. 79 GG bereits eine Vielzahl besonderer Bedingungen an die Änderung des Verfassungstextes stellt.

VII. Zweifaches Zitieren

Das BVerfG geht weiterhin davon aus, dass das Zitiergebot nicht anzuwenden ist, wenn gesetzliche Neuregelungen „bereits geltende Grundrechtsbeschränkungen unverändert oder mit geringen Abweichungen wiederholen“.¹⁸ Sofern also bereits eine Eingriffsnorm besteht, bei der das Zitiergebot auch ordnungsgemäß beachtet wurde, kann durchaus in einem neuen zusätzlichen Gesetz der gleiche Eingriff mit den gleichen Voraussetzungen wiederholt werden, ohne dass erneut Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG entsprochen werden muss.

Zur Verdeutlichung kann das folgende Beispiel zum Recht des Untersuchungsausschusses dienen: Nach Art 44 Abs. 2 GG i.V.m. § 70 Abs. 1 StPO kann im Falle einer grund-

losen Zeugnisverweigerung im Rahmen eines eingesetzten Untersuchungsausschusses Haft angedroht werden. Diese Ermächtigung stellt eine Beschränkung der Freiheit der Person gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG dar, so dass Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG zu wahren ist. Eine dem Wesen nach vergleichbare Regelung findet sich zudem in § 27 Abs. 2 PUAG. Da mit der Regelung des § 70 Abs. 1 StPO nicht gegen das Zitiergebot verstoßen wurde,¹⁹ muss Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG bei der zusätzlichen Regelung des PUAG ebenso nicht erneut beachtet werden, und dies obwohl die Regelung des PUAG auch die Freiheit der Person beschränkt. Die Funktion des Zitiergebots, nämlich die Warnung des Gesetzgebers vor Grundrechtsbeeinträchtigungen, bleibt gewahrt, da mit der zweiten Regelung keine zusätzlichen Eingriffe verbunden sind.

Bei der Änderung eines bestehenden Gesetzes, das das Zitiergebot wahrt, gilt es Folgendes zu beachten: Das Zitiergebot ist in solchen Fällen nur dann anzuwenden, wenn eine gesetzliche Regelung Eingriffsvoraussetzungen verändert oder wenn neue Grundrechtseinschränkungen hinzukommen.²⁰ Sofern das Zitiergebot bei einer Gesetzesänderung nach diesen Grundsätzen zu beachten ist, gilt es allerdings zu beachten, dass ein bloßer Hinweis in der Gesetzesbegründung dem Formerfordernis des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG nicht genügt.²¹

VIII. Nur nachkonstitutionelle Gesetze

Keine Anwendung findet das Zitiergebot nach dem BVerfG darüber hinaus nicht auf vorkonstitutionelle Gesetze, also solche, die vor Inkrafttreten der Verfassung des GG in Kraft waren.²² Eine derartige Einschränkung der Vorgaben des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG ist bereits denklogisch vonnöten. Der vorkonstitutionelle Gesetzgeber hatte nämlich gar keine Chance, das erst am 23.05.1949 in Kraft getretene GG zu beachten. Die Weimarer Reichsverfassung enthielt im Übrigen auch kein entsprechendes Gebot.

Sofern ein vorkonstitutionelles Gesetz aber in dem Sinne geändert wird, dass die Eingriffsvoraussetzungen bzw. die Eingriffreichweite modifiziert werden, findet das Zitiergebot wie zuvor bei den zitierpflichtigen Gesetzesänderungen beschriebene Anwendung.

IX. Zitiergebot beim allgemeinen Persönlichkeitsrecht

Zu guter Letzt ist insbesondere noch fraglich, ob das Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG bei möglichen Eingriffen in das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG (APR) gewahrt werden muss.²³

¹⁵ Vgl. etwa BVerfGE 13, 230, 233.

¹⁶ Nach BVerfG NJW 1999, 3399, 3400.

¹⁷ Vgl. Bethge, DVBl. 1972, 365, 369.

¹⁸ Vgl. etwa BVerfGE 5, 13, 16.

¹⁹ Bei einer Vielzahl an Regelungen aus der StPO handelt es sich nach Auffassung des BVerfG um vorkonstitutionelle Gesetze. Durch die zahlreichen nachkonstitutionellen Änderungen wurden die Eingriffsbefugnisse der Ermittlungsbehörden nach Auffassung des BVerfG in den meisten Fällen nicht verschärft, sondern lediglich neu gefasst, vgl. BVerfGE 5, 13, 15 ff.; BVerfGE 16, 194, 200.

²⁰ S. zu diesen Vorgaben BVerfGE 113, 366.

²¹ So BVerfGE 113, 367.

²² Vgl. BVerfGE 5, 13, 16.

²³ Offengelassen von BVerfGE 120, 274, 340.

Zum einen kann der Bearbeiter, sollte er mit einem solchen Problem konfrontiert werden, mit der grundsätzlich restriktiven Haltung des BVerfG argumentieren. Grundrechtseingriffe in das APR erscheinen in einer Vielzahl denkbarer Gestaltungen, ähnlich wie Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit, möglich. Der Gesetzgeber wäre überlastet, wenn er dieser Vielgestaltigkeit Rechnung tragen müsste.

Des Weiteren beinhaltet das APR neben dem Gedanken des nicht zitierpflichtigen Art. 2 Abs. 1 GG auch einen Ausfluss der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG. Eingriffe in Art. 1 Abs. 1 GG sind ohnehin nicht zu rechtfertigen, denn die Menschenwürde ist unantastbar. Das Zitiergebot muss im Hinblick auf Art. 1 Abs. 1 GG demnach auch nicht beachtet werden. Diese Aspekte sprechen somit gegen die Beachtung des Zitiergebots bei möglichen Eingriffen in das APR.

X. Fazit

Das Zitiergebot bietet eine Reihe an denkbaren Fragestellungen. Über die vorgenannten Konstellation hinaus lassen sich allerdings wohl kaum Klausurprobleme identifizieren. Sofern wider Erwarten dennoch eine bislang noch unbekannte Konstellation abgefragt wird, sollte sich der Bearbeiter auf sicherem Terrain befinden, solange er der restriktiven Linie des BVerfG Folge leistet.

Erwähnt sei an dieser Stelle noch, dass klausurmäßige Ausführungen zu Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG im Sinne einer ausgeglichenen Schwerpunktsetzung im Regelfall nicht den Schwerpunkt der Bearbeitung ausmachen werden. In Relation zu den übrigen Ausführungen sollte das Zitiergebot deshalb für gewöhnlich nicht allzu ausladend diskutiert werden. Die Schwerpunkte einer Klausur werden sich nämlich regelmäßig noch in anderen Bereichen abspielen, die es selbstredend ebenso zu beherrschen gilt.