

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1473

Das Zitiergebot

Rekonstruktion einer verkannten Norm

Von

Stefan Engel



Duncker & Humblot · Berlin

STEFAN ENGEL

Das Zitiergebot

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1473

Das Zitiergebot

Rekonstruktion einer verkannten Norm

Von

Stefan Engel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Ruhr-Universität Bochum
hat diese Arbeit im Jahr 2021
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-18442-2 (Print)
ISBN 978-3-428-58442-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2020/2021 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Julian Krüper. Nicht nur hat er es bereits zu Studienzeiten geschafft, das Interesse und die Freude an wissenschaftlicher Arbeit zu wecken bzw. zu entfachen. Er stand mir auch während des gesamten Promotionsverfahrens mit Rat, Verständnis und unerschöpflichen, stets gewinnbringenden und zielführenden Literaturtipps zur Seite. Zusätzlicher Dank gebührt ihm für die rasche Erstellung des Gutachtens.

Weiterhin bedanke ich mich bei meinem Zweitgutachter Prof. Dr. Sebastian Unger, der das Zweitgutachten ebenfalls erfreulich zügig anfertigte.

Dank gebührt zudem meinen Eltern, die vieles, auch diese Arbeit, erst möglich gemacht haben.

Nicht zuletzt danke ich meiner Frau, die jedes Auf und Ab in Studium, Referendariat und Promotionsphase begleitet hat.

Düsseldorf, den 7. Dezember 2021

Stefan Engel

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einleitung und Vorüberlegungen	15
A. Historie des Zitiergebotes	17
B. Verfassungstheoretische Annäherung	21

Kapitel 2

Die Funktionen des Zitiergebots	27
A. Das Zitiergebot als formelle Schranken-Schranke	28
B. Die Warnfunktion des Zitiergebots	29
I. Die Warnfunktion in der Rechtsprechung	30
II. Die Warnfunktion in der Literatur	30
III. Warnfunktion und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	32
1. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	32
a) Herleitung und Inhalt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	33
b) Die Teilgrundsätze des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	35
2. Zitiergebot als formelle Sicherung der Verhältnismäßigkeit	37
IV. Ergebnis	40
C. Die Informationsfunktion des Zitiergebots	41
I. Inhalt der Informationsfunktion	41
II. Informationsfunktion und Demokratieprinzip	42
1. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes	43
2. Demokratische Öffentlichkeit	44
3. Ausprägungen demokratischer Öffentlichkeit	46
a) Parlamentsöffentlichkeit	47
b) Öffentlichkeit der Gerichte	48
c) Öffentlichkeit der Verwaltung	49
d) Öffentlichkeit politischer Parteien	50
e) Öffentlichkeitsanforderungen als Ausfluss des Demokratieprinzips	52
4. Zitiergebot als Baustein demokratischer Öffentlichkeit	52
III. Informationsfunktion und Rechtsstaatsprinzip	54
1. Das Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes	55

2.	Das Bestimmtheitsgebot	57
a)	Das strafrechtliche Bestimmtheitsgebot	59
b)	Die Bestimmtheit von Verwaltungsakten	60
3.	Das Zitiergebot als Ausprägung des Bestimmtheitsgebotes	60
IV.	Informationsfunktion und Garantie effektiven Rechtsschutzes	62
1.	Zielsetzung von Art. 19 Abs. 4 GG	63
2.	Anforderungen von Art. 19 Abs. 4 GG	63
3.	Die Rolle des Zitiergebotes für effektiven Rechtsschutz	64
V.	Ergebnis	66
D.	Die Bindungsfunktion des Zitiergebotes	66
I.	Wirkung des Grundrechtszitats	67
1.	Zitat als (bloße) Auslegungshilfe	67
2.	Grundrechtszitat bindend für die Eingriffsverwaltung	69
II.	Zitiergebot und Vorbehalt des Gesetzes	70
1.	Der Vorbehalt des Gesetzes	70
a)	Terminologie und Verortung	70
b)	Reichweite und Inhalt des Vorbehalts des Gesetzes	71
c)	Die Wesentlichkeitstheorie	74
d)	Vorbehalt des Gesetzes und Grundrechtseingriff	75
2.	Zitiergebot als Sicherung des Vorbehalts des Gesetzes	76
3.	Bindungswirkung des Grundrechtszitats	78
4.	Versammlungsrechtliche Vorfeldmaßnahmen und Zitiergebot	80
a)	Vorfeldmaßnahmen als Grundrechtseingriffe	80
b)	Keine Ermächtigungsgrundlage in Versammlungsgesetzen	81
c)	Rückgriff auf Polizeirecht	82
d)	Fehlendes Zitat der Versammlungsfreiheit	83
5.	Fazit: Zitiergebot und Vorbehalt des Gesetzes	85
III.	Zitiergebot und Gewaltenteilung	85
1.	Der Grundsatz der Gewaltenteilung	86
a)	Allgemeines und Zweck der Gewaltenteilung	86
b)	Ausgestaltung der Gewaltenteilung im Grundgesetz	88
c)	Verhältnis von Legislative und Exekutive	89
2.	Grundrechtszitat und Gewaltenteilung	90
3.	Folgerung: Bindungswirkung	91
IV.	Ergebnis: Bindungsfunktion des Grundrechtszitats	91
E.	Die Legitimierungsfunktion des Zitiergebotes	92
I.	Legitimation und Legitimität	92

II. Legitimität von Herrschaft	94
1. Materielle Legitimitätstheorien	97
a) Verschiedene Ansätze	97
b) Funktionsweise des Zitiergebotes	100
2. Formale Legitimitätstheorien	102
III. Demokratische Legitimation unter dem Grundgesetz	105
1. Erfordernis demokratischer Legitimation	105
2. Funktionsweise des Zitiergebotes	106
a) (Individuelle) Warnfunktion	106
b) Informationsfunktion	108
c) Bindungsfunktion	109
IV. Zusammenfassung: Legitimierende Wirkung des Zitiergebotes	109
F. Zusammenfassung der Funktionen	110

Kapitel 3

Die Anwendung des Zitiergebotes

112

A. Der zwingende Charakter des Zitiergebotes	112
B. Zeitlicher Anwendungsbereich	115
I. Vorkonstitutionelle Gesetze	115
II. Vorkonstitutionelles Recht	118
C. Anwendung auf Änderungsgesetze	123
D. Sachlicher Anwendungsbereich des Zitiergebotes	125
I. Grundrechtstheoretisches Vorverständnis des Zitiergebotes	126
II. Anwendung durch das Bundesverfassungsgericht	130
1. Prämisse des Bundesverfassungsgerichts	130
2. Anwendungsbereich nach der Rechtsprechung	131
III. Geboten: Weiter Anwendungsbereich des Zitiergebotes	133
IV. Einzelne Grundrechte	137
1. Vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte	138
2. Allgemeine Gesetze im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG	141
3. Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG	144
4. Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG	148
5. Grundrechte unter Ausgestaltungsvorbehalt	154
6. Enteignungsgesetze	159
7. Gleichheitsrechte	161
a) Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG	164

b) Spezielle Gleichheitsrechte	165
8. Grundrechtsgleiche Rechte	166
a) Keine Anwendung auf nicht einschränkbare Rechte	168
b) Anwendung auf übrige grundrechtsgleiche Rechte	170
c) Zusammenfassung	177
V. Einschränkung	178
1. Differenzierung: Unmittelbare Eingriffe/Ermächtigungsgrundlagen	178
2. Kriterium: Vorhersehbarkeit des Eingriffs	181
3. Keine Ausnahme für offenkundige Eingriffe	184
4. Eingriffe mittels Zivilrecht	187
E. Zusammenfassung des Anwendungsbereiches	189
F. Form und Ort des Grundrechtszitats	190
G. Rechtsfolgen eines Verstoßes	195
I. Nichtigkeit bei Verstößen gegen Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG	195
II. Folgen einer Rechtsprechungsänderung	197

Kapitel 4

Das Zitiergebot als Symbol	201
A. (Bloß) Symbolische Gesetzgebung	201
B. Soziologischer Symbolbegriff	206
C. Die symbolische Bedeutung des Zitiergebotes	211
I. Der Hauptsinn des Grundrechtszitats	213
II. Der Symbolgehalt des Grundrechtszitats	213
1. Symbolischer Gehalt im Rahmen der Warnfunktion	214
2. Symbolischer Gehalt im Rahmen der Informationsfunktion	215
3. Symbolischer Gehalt im Rahmen der Bindungsfunktion	217
4. Symbolischer Gehalt im Rahmen der Legitimierungsfunktion	218
III. Zusammenfassung	219

Kapitel 5

Zusammenfassung in Thesen	220
Literaturverzeichnis	228
Sachverzeichnis	242

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Auffassung
Abs.	Absatz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
ASOG	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAnz.	Bundesanzeiger
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVersG	Bayerisches Versammlungsgesetz
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BB	Betriebsberater
BbgPolG	Brandenburgisches Polizeigesetz
BbgVerf	Verfassung des Landes Brandenburg
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	beck-online.RECHTSPRECHUNG
Begr.	Begründer
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BND-Gesetz	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst
BPolG	Bundespolizeigesetz
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
bspw.	beispielsweise
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe

DNotZ	Deutsche Notar-Zeitschrift
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStR	Deutsches Steuerrecht
Dt.	Deutsch/Deutsche/Deutscher
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Einl.	Einleitung
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
f./ff.	folgende
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FG	Finanzgericht
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
G 10	Artikel 10-Gesetz
GenTG	Gentechnikgesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
Hdb.	Handbuch
HGrRe	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HmbVwVfG	Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz
Hrsg.	Herausgeber
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i. V. m.	in Verbindung mit
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFS	Institut für Staatswissenschaften
IfSchG	Infektionsschutzgesetz
insb.	insbesondere
InsO	Insolvenzordnung
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR N. F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LSA	Sachsen-Anhalt
LSAVerf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
LVwG SH	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein
M-V	Mecklenburg-Vorpommern

m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MIP	Zeitschrift für Parteienwissenschaften
MMR	MultiMedia und Recht
MüKo	Münchener Kommentar
Nds. SOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschau
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVersG	Niedersächsisches Versammlungsgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Parteiengesetz
POG R-P	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz
PolG BW	Polizeigesetz Baden-Württemberg
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
PolR	Polizeirecht
PostVerfG	Postverfassungsgesetz
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RhPfVerfGH	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
S.	Seite/Satz
s.	siehe
SächsVersG	Sächsisches Versammlungsgesetz
SaVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
sog.	sogenannte/sogenannter/sogenanntes
SOG	Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
SOG M-V	Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern
SPoLG	Saarländisches Polizeigesetz
StaatsR	Staatsrecht
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StUG	Stasi-Unterlagen-Gesetz
ThPAG	Thüringer Polizeiaufgabengesetz
ThürVerf	Verfassung des Freistaates Thüringen
TierGesG	Tiergesundheitsgesetz
u. a.	unter anderem
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
UZwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfR	Verfassungsrecht

VersFG	Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
VersG	Versammlungsgesetz
VersGLSA	Landesversammlungsgesetz Sachsen-Anhalt
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WPfIG	Wehrpflichtgesetz
ZDG	Zivildienstgesetz
ZHF	Zeitschrift für Historische Forschung
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSG	Zivilschutzgesetz

Kapitel 1

Einleitung und Vorüberlegungen

Die Geschichte der Grundrechte unter dem Grundgesetz ist eine beispiellose Erfolgsgeschichte. Im Gegensatz zu den Grundrechten der Weimarer Reichsverfassung konnten sie ein kaum vorhersehbares Maß an Wirkungskraft entfalten. Ihre normative Wirkung erstreckt sich über die gesamte bundesdeutsche Rechtsordnung; nicht nur ihre Wirkung als Abwehrrechte im klassischen Sinne entfalten sie wirksam gegenüber allen Gewalten der Bundesrepublik, auch andere Grundrechtsdimensionen formen die Rechtsordnung zutiefst und prägen sie.¹ „Die Bundesrepublik Deutschland ist zur Grundrechtsrepublik Deutschland geworden.“² Eine entscheidende Rolle für diesen Siegeszug der Grundrechte nimmt gewiss das selbstbewusst auftretende Bundesverfassungsgericht ein.

Diese Erfolgsgeschichte betrifft jedoch im Wesentlichen nur die materiellen Gehalte der Grundrechte. Diese sind dogmatisch und theoretisch weitgehend ausgeleuchtet; zu diesem Befund passt auch die überragende Rolle, die der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Verfassungsleben eingenommen hat.³ Formelle Grundrechtssicherungen unter dem Grundgesetz spielen demgegenüber nur eine geringe, man möchte sagen: keine Rolle. Dies betrifft insbesondere das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG.

Während die materiellen Gehalte der Grundrechte immer weiter ausdifferenziert worden sind und das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang auch schöpferisch tätig geworden ist, bleibt die Beleuchtung des Zitiergebotes diffus. So sehr im Parlamentarischen Rat um die Norm gestritten worden ist, so wenig hat die Norm praktische Wirkung entfalten können. So wird man nach mehr als 70 Jahren der Geltung des Grundgesetzes konstatieren müssen: Zu der auf den ersten Blick schlichten Vorschrift ist beileibe nicht alles gesagt. Ihr Potential konnte sie nicht entfalten.

Den ersten Verstoß gegen das Zitiergebot durch ein Gesetz hat das Bundesverfassungsgericht dementsprechend erst mehr als 50 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes festgestellt,⁴ und erst im Jahr 2020 – nachdem der siebzigste Geburtstag des Grundgesetzes bereits begangen worden war – hat das Bundesverfassungsgericht ein Gesetz wegen eines Verstoßes gegen Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG für

¹ Vgl. nur die Beispiele bei *Hufen*, NJW 1999, 1504 (1504f.).

² *Hufen*, NJW 1999, 1504.

³ Hierzu näher Kap. 2 B. III. 1.

⁴ BVerfGE 113, 348.

mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt.⁵ Mit besonderen Leistungen des Gesetzgebers, etwa weil er das Zitiergebot stets vorbildlich beachtet habe, hat diese Bedeutungslosigkeit der Norm freilich nichts zu tun. Vielmehr lässt sich die dürftige praktische Bedeutung auf anhaltende Marginalisierungsbestrebungen des Gerichts und der Lehre zurückführen.

Diese Bedeutungslosigkeit wird der unscheinbar anmutenden, doch mit weitreichendem Potential ausgestatteten Vorschrift des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG nicht gerecht. Das, was vom Zitiergebot geblieben ist, ist Ergebnis einer anhaltenden Dekonstruktion. Ziel dieser Arbeit ist es, dem Zitiergebot Sinn einzuhauchen. Ziel ist die Rekonstruktion des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG. Es wird festzustellen sein: Die Norm wurde verkannt.

Ausgangspunkt hierfür wird eine vertiefte Betrachtung der Funktionen des Zitiergebotes sein. Eine solche ist bislang weitgehend unterblieben (Kapitel 2). Dabei sind die genauen Stoßrichtungen dieser Funktionen zu untersuchen: Es wird sich zeigen, dass es mehr Funktionen gibt als bislang angenommen, und dass diese sich auf Prinzipien des Grundgesetzes zurückführen lassen. Ausgehend von den Funktionen des Zitiergebotes sollen im Anschluss Schlüsse für die praktische Anwendung der Norm gezogen werden (Kapitel 3). Hier wird die Rekonstruktion praktisch wirksam werden: Zahlreiche der Ausnahmen vom Anwendungsbereich, welche das Bundesverfassungsgericht vorsieht, werden sich als nicht haltbar herausstellen.

Das Grundrechtszitat, das Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG den Gesetzgeber zu setzen zwingt, ist mehr als eine bloße Norm, die die hier ausgearbeiteten Funktionen erfüllen soll. Es vermittelt Gedanken, die weit über das schlicht zu gestaltende Zitat hinausgehen, und bewirkt auf diese Weise Reflexion und materielle Wirkung. Es stellt sich als Symbol dar. Dieser Charakter der Normen wird in den Blick zu nehmen sein (Kapitel 4).

Zuvor allerdings sind Vorüberlegungen anzustellen, um die anschließenden Untersuchungen zu konturieren und auf diese hinzuführen. Zunächst wird die Geschichte des Zitiergebotes – ausgehend von den Beratungen im Parlamentarischen Rat über die Geschichte der Norm in der Bundesrepublik – zu skizzieren sein (A.). Denn diese Geschichte wirkt fort. Im Anschluss daran wird zu umreißen sein, mit welchem Ansatz, mit welchem verfassungstheoretischen Verständnis, vor dessen Hintergrund die Funktionen der Norm herausgestellt werden sollen, sich diese Arbeit der Norm des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG nähert (B.).

⁵ BVerfG NJW 2020, 2235 (2246 f.).

A. Historie des Zitiergebotes

Die Historie des Zitiergebotes ist geprägt von den anhaltenden Versuchen, seine Bedeutung zu marginalisieren und seinen Anwendungsbereich zu beschränken. Als Folge kann es nicht verwundern, dass Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG nachgesagt wurde, die Norm führe ein Schattendasein.⁶ Diese Marginalisierungsversuche lassen sich bis in die Beratungen des Parlamentarischen Rates zurückverfolgen. Dabei wird das Zitiergebot, ebenso wie Art. 19 GG insgesamt, als Reaktion auf die Erfahrungen mit dem NS-Unrecht verstanden.⁷ Art. 19 GG soll den Grundrechten zur Geltung verhelfen.⁸ Dieses hehre Ziel konnte jedoch nicht verhindern, dass das Zitiergebot in über 70 Jahren der Geltung des Grundgesetzes keine besondere praktische Relevanz entfalten konnte.

Das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG hat kein historisches Vorbild.⁹ Wie genau die Norm ihren Weg in das Grundgesetz gefunden hat, lässt sich nicht mehr rekonstruieren. Von Beginn an war die Norm Widerstand ausgesetzt.¹⁰ Namentlich von Mangoldt hat von Beginn an Vorbehalte gegen die Vorschrift geäußert: Rein formale Bestimmungen seien bedenklich, der Gesetzgeber könne bei eiligen Gesetzesvorhaben nicht stets alle Grundrechtsbetroffenheiten überblicken. Eine Vorschrift wie das Zitiergebot würde einen „Rattenschwanz von Prozessen“ nach sich ziehen und die Wiederholung zahlreicher Gesetzgebungsverfahren erforderlich machen.¹¹ Gerade die Anwendung der Norm in Notstandslagen wurde dagegen von Bergsträßer als Vorteil des Zitiergebotes herausgestellt, da gerade dann die Gefahr bestehe, mit Grundrechtseinschränkungen könne lax umgegangen werden.¹²

Auch im Rahmen der weiteren Beratungen wiederholte von Mangoldt seine Kritik. Er beklagte eine sehr weitgehende Fesselung des Gesetzgebers, welcher bei jedem Gesetz zu erwägen habe, ob in ein Grundrecht eingegriffen werde. Dies ge-

⁶ So *Alberts*, JA 1986, 72 (73).

⁷ *Alberts*, JA 1986, 72; *Hufen*, StaatsR II – Grundrechte, § 9 Rn. 28; *Roellecke*, in: Umbach/Clemens, GG, Art. 19 I–III Rn. 2.

⁸ *Roellecke*, in: Umbach/Clemens, GG, Art. 19 I–III Rn. 3.

⁹ *Axer*, in: Merten/Papier, HGRRe III, § 67 Rn. 3; *de Wall*, in: Berliner Kommentar GG, Art. 19 I, II Rn. 39; *Huber*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 19 Rn. 61; *Stern*, Staatsrecht Bd. III/2, S. 744 f.; mittlerweile gibt es vergleichbare Regelungen jedoch in einigen Landesverfassungen, namentlich Art. 5 Abs. 2 S. 3 BbgVerf, Art. 37 Abs. 1 S. 2 SaVerf, Art. 20 Abs. 1 S. 2 LSAVerf, Art. 42 Abs. 3 S. 2 ThürVerf; vgl. hierzu *Heintzen*, in: NJ 1995, 288. Daneben existiert eine vergleichbare Norm in der Verfassung Namibias, namentlich in Art. 22, vgl. *Hinz*, JöR 40 N.F. (1991/92), 653 (679).

¹⁰ Ausführlich zu den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates *Schwarz*, Zitiergebote, S. 18 ff.

¹¹ *von Mangoldt* in der 32. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 11. 01. 1949, zitiert nach Dt. Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat, Bd. 5/2, S. 951 f.; vgl. auch JöR N.F. I (1950/51), 178 f.

¹² *Bergsträßer* in der 32. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 11. 01. 1949, zitiert nach Dt. Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat, Bd. 5/2, S. 951 f.; vgl. auch JöR N.F. I (1950/51), 179.