

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1403

Der additive Grundrechtseingriff

Von

Hannah Ruschemeier



Duncker & Humblot · Berlin

HANNAH RUSCHEMEIER

Der additive Grundrechtseingriff

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1403

Der additive Grundrechtseingriff

Von

Hannah Ruschemeier



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
hat diese Arbeit im Jahr 2018
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
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15736-5 (Print)
ISBN 978-3-428-55736-3 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85736-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

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

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2018 von der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf als Dissertation angenommen. Wesentliche Änderungen der Literatur und Rechtsprechung konnten bis Anfang April 2018 berücksichtigt werden.

Danken möchte ich meinem Doktorvater Prof. Dr. Johannes Dietlein für die Impulsgebung hinsichtlich des Forschungsthemas und die Begleitung der Arbeit. Dank gebührt auch meinem Zweitgutachter Prof. Dr. Matthias Valta für wertvolle Hinweise.

Das Bundesministerium des Innern und der Freundeskreis der Düsseldorfer Juristischen Fakultät e. V. fördern finanziell die Drucklegung dieser Arbeit – vielen Dank.

Besonderer Dank gilt meinem Freund und Kollegen Sascha David Peters für die fachliche und menschliche Unterstützung bei diesem spannenden Projekt.

Größte Dankbarkeit gilt meiner Familie. Ihre stetige Unterstützung hat mich auch während dieser Phase motiviert und begleitet.

Düsseldorf, im Februar 2019

Hannah Ruschemeier

Inhaltsübersicht

Erstes Kapitel

Einleitung	17
A. Problemaufriss	17
B. Gang der Untersuchung und Methodik	22
C. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	24
I. Allgemeines	24
II. Vorfragen und Abgrenzungen	25
III. Mögliche Anwendungsgebiete des additiven Grundrechtseingriffs	38

Zweites Kapitel

Der additive Grundrechtseingriff und die Gesamtbetrachtung von Grundrechtseinwirkungen in der Rechtsprechung	45
A. Bundesverfassungsgericht	45
I. Prävention: Ermittlungsmaßnahmen der Sicherheitsbehörden	45
II. Repression: Freiheitsstrafe	49
III. Steuern und Abgaben: Belastungen von Eigentum und Vermögen	52
IV. Richterbesoldung	64
V. Arbeitswelt: die Freiheit des Berufes	65
VI. Zusammenfassung	71
B. Verwaltungsgerichtsbarkeit	72
C. Ordentliche Gerichtsbarkeit: Zivilgerichte	76
D. Ergebnis	77

*Drittes Kapitel***Analyse der Grundlagen** 79

A. Additiver Grundrechtseingriff und allgemeine Grundrechtsdogmatik des Grundrechtseingriffs	79
I. Singularität als Komponente des Eingriffsbegriffs	82
II. Die Einordnung des additiven Grundrechtseingriffs als Eingriff als Konsequenz der Effektivierung des Grundrechtsschutzes	109
III. „Grundrechtswidriger Effekt“	113
IV. Grundrechtliche Gesamtbelastungen als Grundrechtsgefährdungen	115
V. Kompensationsprinzip und additiver Grundrechtseingriff	116
VI. Eingriffsunabhängige Grundrechtsdogmatik und Gesamtbelastungen	119
VII. Objektive Grundrechtsfunktion und Schutzpflichten als Grenze des additiven Grundrechtseingriffs	122
B. Andere Grundrechtsdimensionen und Gesamtbelastungen	125
I. Schutzpflichten	125
II. Leistungspflichten	127
C. Ergebnis	128

*Viertes Kapitel***Kriterien und Varianten** 130

A. Kriterien des additiven Grundrechtseingriffs	130
I. Mehrere Eingriffe	130
II. Gleiches Grundrecht	136
III. Gleicher Grundrechtsträger	140
IV. Gleiche Zielrichtung/gleicher Zweck/gleich ausgerichtete Finalität	141
V. Gleichzeitig auftretende Belastungswirkung	148
VI. Handlungsverantwortlichkeit	150

VII. Eingriffsumfeld	172
B. Ergebnis	173

Fünftes Kapitel

Grenzen 174

A. Einschränkung von Grundrechten	174
I. Formelle Verfassungsmäßigkeit der Gesamtbelastung	174
II. Konsequenzen des additiven Grundrechtseingriffs für den Vorbehalt des Gesetzes	175
B. Rechtfertigung und materiell-verfassungsrechtliche Grenzen des additiven Grundrechtseingriffs	178
I. Erfordernis einer verfassungsrechtlichen Grenze	178
II. Ablehnung des Konzepts der Belastungskumulation	179
III. Explizite verfassungsrechtliche Grenzen	179
IV. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Grenze des additiven Grundrechtseingriffs	182
V. Kritik	187
VI. Normwirklichkeit und Zumutbarkeit	193
VII. Wesensgehaltgarantie, Art. 19 Abs. 2 GG	194
VIII. Dynamische Erhöhung der Rechtfertigungsanforderungen bei additiven Grundrechtseingriffen	214
C. Kompensation und Saldierungsgedanke	216
I. Grundrechtskompensation zur Ermittlung der Gesamtbelastung auf Rechtfertigungsebene	216
II. Berücksichtigung von Begünstigungen bei der Prüfung des additiven Grundrechtseingriffs im Rahmen des Wesensgehalts des Art. 19 Abs. 2 GG ...	218
III. Gesamtbelastungen und Ausgleichsansprüche im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG	219
D. Verfassungsänderung und „Zitiergebot“	221

E. Ergebnis	222
-------------------	-----

Sechstes Kapitel

Gesamtbelastungen im Mehrebenensystem 224

A. Europäische Grundfreiheiten und Gesamtbelastungen	224
B. Grenzen von Gesamtbelastungen im Bereich der europäischen Grundrechte	228
C. Internationaler Menschenrechtsschutz und Gesamtbelastungen	230

Siebttes Kapitel

Prozessuale Fragen 234

A. Individualverfassungsbeschwerde	234
I. Angreifen von Einzelmaßnahmen oder Gesamträge des additiven Grundrechtseingriffs	234
II. Entscheidungsfolgen und Urteilstenor des additiven Grundrechtseingriffs	245
B. Konkrete und abstrakte Normenkontrolle	253
I. Abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG als Rechtsschutzmöglichkeit gegen den additiven Grundrechtseingriff	253
II. Konkrete Normenkontrolle und additiver Grundrechtseingriff	255

Achtes Kapitel

Fazit und Ausblick 258

A. Ausblick	258
B. Fazit in Thesen	260
Literaturverzeichnis	263
Sachwortverzeichnis	284

Inhaltsverzeichnis

Erstes Kapitel

Einleitung	17
A. Problemaufriss	17
B. Gang der Untersuchung und Methodik	22
C. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	24
I. Allgemeines	24
II. Vorfragen und Abgrenzungen	25
1. Abgrenzung von Kollisionsregeln und gelösten Belastungskumulationen	25
a) Kompetenz und Rechtswirksamkeit	27
b) Grundrechtskonkurrenz und Grundrechtskollision als Vorfragen von Gesamtbelastungen	28
c) Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	30
2. Kombinationsgrundrechte und Schutzverstärkungen	31
3. Folgewirkungen, Gegenwirkungen und Fernwirkungen	35
4. Normkonflikte in mehrstufigen Normsystemen	37
III. Mögliche Anwendungsgebiete des additiven Grundrechtseingriffs	38
1. Steuerrecht	38
2. Umweltrecht und Naturschutz	39
a) Waldeigentum	40
b) Jagdrecht	41
3. Verhaltenssteuerndes staatliches Verhalten	42

Zweites Kapitel

Der additive Grundrechtseingriff und die Gesamtbetrachtung von Grundrechtseinwirkungen in der Rechtsprechung	45
A. Bundesverfassungsgericht	45
I. Prävention: Ermittlungsmaßnahmen der Sicherheitsbehörden	45
1. Global Positioning System Daten	45
2. BKA-Gesetz	48
II. Repression: Freiheitsstrafe	49

III. Steuern und Abgaben: Belastungen von Eigentum und Vermögen	52
1. Personenbezogene Kapitalgesellschaft	53
2. Steuerfreiheit des Existenzminimums	54
3. Einheitswert und Vermögenssteuer (Halbteilungsgrundsatz)	56
4. Abkehr vom Halbteilungsgrundsatz	57
5. Beitragssicherungsgesetz	58
6. Gesundheitsreform 2007	59
7. Krankenkassenbeiträge	62
IV. Richterbesoldung	64
V. Arbeitswelt: die Freiheit des Berufes	65
1. Wettbewerbsverbot	65
2. Spielhallen und Glücksspiel	66
a) Prüfung der Gesamtbelastung für Spielhallenbetreiber	67
b) Gesamtbelastung durch Übergangsregelungen für Bestandsspielhallen ...	68
c) Ablehnung der Drei-Stufen-Theorie bei Gesamtbelastungen	69
VI. Zusammenfassung	71
B. Verwaltungsgerichtsbarkeit	72
C. Ordentliche Gerichtsbarkeit: Zivilgerichte	76
D. Ergebnis	77

Drittes Kapitel

Analyse der Grundlagen 79

A. Additiver Grundrechtseingriff und allgemeine Grundrechtsdogmatik des Grundrechtseingriffs	79
I. Singularität als Komponente des Eingriffsbegriffs	82
1. Klassisches Eingriffsverständnis	84
a) Imperativ	84
b) Rechtsförmlich	86
c) Final	87
d) Unmittelbar	89
e) Zwischenergebnis	91
2. Entwicklung des modernen Eingriffsverständnisses als Parallele zur Entwicklung eines additiven Grundrechtseingriffs	92
a) Schutzbereichsbezug des erweiterten Eingriffsbegriffs	97
b) Eingriffsäquivalenz: Intensität als entscheidendes Kriterium	99
c) „Erweiterung“ des erweiterten Eingriffsbegriffs	103

3. Gegenargumente	105
a) Kritik am modernen Eingriffsverständnis und anderen dogmatischen Weiterentwicklungen als Gegenargumente eines additiven Grundrechtseingriffs	105
b) Ablehnung eines additiven Grundrechtseingriffs	107
II. Die Einordnung des additiven Grundrechtseingriffs als Eingriff als Konsequenz der Effektivierung des Grundrechtsschutzes	109
III. „Grundrechtswidriger Effekt“	113
IV. Grundrechtliche Gesambelastungen als Grundrechtsgefährdungen	115
V. Kompensationsprinzip und additiver Grundrechtseingriff	116
VI. Eingriffsunabhängige Grundrechtsdogmatik und Gesambelastungen	119
VII. Objektive Grundrechtsfunktion und Schutzpflichten als Grenze des additiven Grundrechtseingriffs	122
B. Andere Grundrechtsdimensionen und Gesambelastungen	125
I. Schutzpflichten	125
II. Leistungspflichten	127
C. Ergebnis	128

Viertes Kapitel

Kriterien und Varianten 130

A. Kriterien des additiven Grundrechtseingriffs	130
I. Mehrere Eingriffe	130
1. Der iterative Grundrechtseingriff	132
2. Der inkrementelle Grundrechtseingriff	135
II. Gleiches Grundrecht	136
III. Gleicher Grundrechtsträger	140
IV. Gleiche Zielrichtung/gleicher Zweck/gleich ausgerichtete Finalität	141
V. Gleichzeitig auftretende Belastungswirkung	148
1. Zeitspanne	148
2. Variante: Fortgesetzter additiver Eingriff	149
VI. Handlungsverantwortlichkeit	150
1. Additiver Grundrechtseingriff durch den gleichen Hoheitsträger	150
2. Additiver Grundrechtseingriff durch verschiedene Hoheitsträger	151
a) Besonderheiten bei Bund und Ländern	154
b) Belastungskumulationen verschiedener Länder	160
c) Begrenzung der Handlungsverantwortlichkeit in zeitlicher Hinsicht: Ausschöpfung eines Eingriffskontingents	161
d) Ergebnis	163

3. Berücksichtigung von Maßnahmen der Legislative und Exekutive im Rahmen des additiven Grundrechtseingriffs	164
a) Beschränkung des additiven Grundrechtseingriffs auf Gesetze	164
b) Legislative Maßnahmen als Problemfeld	166
4. Durch Gesetz und aufgrund Gesetzes: Verfahrensfragen	167
a) Verfahrensrechtliche Absicherungen bei Eingriffen aufgrund eines Gesetzes	168
b) Verfahrensrechtliche Absicherungen bei Eingriffen durch Gesetz: Beobachtungspflicht und Gesetzesfolgenabschätzung des Gesetzgebers	170
VII. Eingriffsumfeld	172
B. Ergebnis	173

Fünftes Kapitel

Grenzen	174
A. Einschränkung von Grundrechten	174
I. Formelle Verfassungsmäßigkeit der Gesamtbelastung	174
II. Konsequenzen des additiven Grundrechtseingriffs für den Vorbehalt des Gesetzes	175
1. Einfache und spezielle Gesetzesvorbehalte	175
2. Ungeschriebene Grenzen der Einschränkung von Grundrechten	176
B. Rechtfertigung und materiell-verfassungsrechtliche Grenzen des additiven Grundrechtseingriffs	178
I. Erfordernis einer verfassungsrechtlichen Grenze	178
II. Ablehnung des Konzepts der Belastungskumulation	179
III. Explizite verfassungsrechtliche Grenzen	179
1. Verbot der Doppelbestrafung, Art. 103 GG	180
2. Steuerliche Überbelastung, Art. 106 Abs. 3 GG und das Verbot steuerrechtlicher Doppel- oder gleichartiger Belastungen	181
IV. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Grenze des additiven Grundrechtseingriffs	182
1. Verhältnismäßigkeit als Schranken-Schranke	182
2. Gesamtverhältnismäßigkeitsprüfung als verfassungsrechtliche Grenze für Belastungskumulationen	183
3. Gesamtverhältnismäßigkeitsprüfung der Belastungskumulation ausschließlich im Zusammenhang mit der Prüfung von Einzeleingriffen	186
V. Kritik	187
1. Anknüpfung an die Prüfung eines Einzeleingriffs und keine Einbeziehung von Belastungskumulationen auf der Ebene des Eingriffs	188
a) Zwingende Anknüpfung an die Einzelfallprüfung	188

- b) Keine Einbeziehung auf Eingriffsebene 189
 - 2. Keine Berücksichtigung von Nebenzwecken und die Unmöglichkeit der Ermittlung eines Verhältnisses zwischen verschiedenen Zweckrichtungen 190
 - 3. Keine Berücksichtigung von Zurechnungsfragen 193
 - VI. Normwirklichkeit und Zumutbarkeit 193
 - VII. Wesensgehaltgarantie, Art. 19 Abs. 2 GG 194
 - 1. Art. 19 Abs 2 GG als Grenze des additiven Grundrechtseingriffs 195
 - 2. Schutzgehalt des Wesensgehalts aus Art. 19 Abs. 2 GG 199
 - a) Objektiv-rechtliche Auffassung und Belastungskumulation 200
 - b) Subjektiv-rechtliche relative Interpretation und Belastungskumulationen 202
 - c) Subjektiv-rechtliche absolute Interpretation und Belastungskumulationen 203
 - 3. Wesensgehaltgarantie und Einrichtungsgarantien 210
 - 4. Grenzen der Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG, insbesondere „Halbteilungsgrundsatz“ und Wesensgehalt 211
 - VIII. Dynamische Erhöhung der Rechtfertigungsanforderungen bei additiven Grundrechtseingriffen 214
 - C. Kompensation und Saldierungsgedanke 216
 - I. Grundrechtskompensation zur Ermittlung der Gesamtbelastung auf Rechtfertigungsebene 216
 - II. Berücksichtigung von Begünstigungen bei der Prüfung des additiven Grundrechtseingriffs im Rahmen des Wesensgehalts des Art. 19 Abs. 2 GG 218
 - III. Gesamtbelastungen und Ausgleichsansprüche im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG 219
 - D. Verfassungsänderung und „Zitiergebot“ 221
 - E. Ergebnis 222

Sechstes Kapitel

Gesamtbelastungen im Mehrebenensystem 224

- A. Europäische Grundfreiheiten und Gesamtbelastungen 224
- B. Grenzen von Gesamtbelastungen im Bereich der europäischen Grundrechte 228
- C. Internationaler Menschenrechtsschutz und Gesamtbelastungen 230

Siebtes Kapitel

Prozessuale Fragen	234
A. Individualverfassungsbeschwerde	234
I. Angreifen von Einzelmaßnahmen oder Gesamträge des additiven Grundrechtseingriffs	234
1. Der additive Grundrechtseingriff als Beschwerdegegenstand i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG	236
2. Die Beschwerdebefugnis i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG	238
3. Beschwerdefrist, § 93 BVerfGG	240
4. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität	244
II. Entscheidungsfolgen und Urteilstenor des additiven Grundrechtseingriffs	245
1. Unvereinbarkeitserklärung der Gesamtbelastung	246
2. Verfassungswidrigkeit einzelner Maßnahmen	248
3. Verfassungswidrigkeit aller Maßnahmen	249
a) Verfassungswidrigkeit aller Maßnahmen der Belastungskumulation eines Normgebers	249
b) Verfassungswidrigkeit aller Maßnahmen der Belastungskumulation bei verschiedenen Normgebern	251
B. Konkrete und abstrakte Normenkontrolle	253
I. Abstrakte Normenkontrolle, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG als Rechtsschutzmöglichkeit gegen den additiven Grundrechtseingriff	253
II. Konkrete Normenkontrolle und additiver Grundrechtseingriff	255

Achtes Kapitel

Fazit und Ausblick	258
A. Ausblick	258
B. Fazit in Thesen	260
Literaturverzeichnis	263
Sachwortverzeichnis	284

Die in vorliegender Arbeit verwendeten Abkürzungen gehen zurück auf das Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, begründet von Kirchner, Hildebert, bearbeitet von Böttcher, Eike, 9. Auflage, Berlin, 2018.

Erstes Kapitel

Einleitung

A. Problemaufriss

„Der Wert der Grundrechtsdogmatik hängt von ihrer Leistung ab.“¹

Staatliche Belastungen treten in vielfältigen Formen auf. Grundrechtsrelevant und rechtfertigungsbedürftig sind sie nach der herrschenden Interpretation der Grundrechtslehre nur, wenn es sich um Eingriffe in grundrechtliche Schutzbereiche handelt. Nicht immer aber ist die rechtswissenschaftliche Dogmatik² sofort in der Lage, neu auftretende, sich entwickelnde und dynamische Gefährdungslagen für verfassungsrechtliche Gewährleistungen zu erfassen. Wenn mehrere staatliche Beeinträchtigungen auf Grundrechtsträger einwirken, werden ihre Belastungsfolgen in der Freiheitssphäre der betroffenen Person zusammengeführt, sie wirken kumulativ oder additiv. Unabhängig von der konkreten rechtlichen Lösung vollzieht sich ein Perspektivwechsel: Ausgangspunkt ist nicht die Sicht des handelnden Hoheitsträgers auf den Grundrechtsschutz, sondern die Blickrichtung wechselt zum verbleibenden Freiheitsgehalt beim jeweiligen Grundrechtsträger, der einer Mehrzahl von Maßnahmen ausgesetzt ist. Staatliche Gesamtbelastungen sind kein neues Phänomen und faktisch allgegenwärtig, werden aber von einer Grundrechtsprüfung, die auf einem punktuellen Eingriffsverständnis beruht, möglicherweise nicht, oder nur unzureichend erfasst. Unklar ist vor allem, *ob* und *wie* mehrere staatliche Belastungen in der Grundrechtsprüfung abzubilden sind.

Jörg Lücke gilt zumindest in begrifflicher Hinsicht als „Vater“ des additiven Grundrechtseingriffs. Soweit ersichtlich, taucht dieser Begriff das erste Mal in seinem Aufsatz 2001 „Der additive Grundrechtseingriff sowie das Verbot der übermäßigen Gesamtbelastung des Bürgers“³ in der rechtswissenschaftlichen Diskussion auf.

¹ Alexy, *Der Staat* 52 (2013), 87.

² Zur Leistungsfähigkeit der Grundrechtsdogmatik: *Linder*, *Theorie der Grundrechtsdogmatik*, 2004; *Völkmann*, *JZ* 2005, 261, 262; *Murswiek*, *Der Staat* 45 (2006), 474; *Ipsen*, *Der Staat* 52 (2013), 266, 271 ff.; *Böckenförde*, *Der Staat* 29 (1990), 1 ff.; *Jarass*, *AöR* 120 (1995), 345; *Kahl*, *AöR* 131 (2006), 579, 599 ff.; *H. Bethge*, *Der Staat* 24 (1985), 351, 353 ff.; *Hain*, *JZ* 2002, 1036, 1037 f.; *Lepsius*, *Kritik der Dogmatik*, in: *Was weiß Dogmatik?* S. 54 ff.

³ DVBl. 2001, 1469. Der Begriff des „kumulativen Grundrechtseingriffs“ wurde bereits von *F. Hufen* 1997 verwendet, der damit das ebenfalls von *Lücke* aufgegriffene Phänomen beschreibt „Einzeleingriffe, die je sich verhältnismäßig sein mögen[...] die aber sicherlich ir-

Dahinterstehende Erwägungen sind die Risiken von Freiheitsbeschneidungen und Gefährdungen von grundrechtlichen Schutzgehalten durch staatliche Maßnahmen, die additiv oder kumulativ wirken⁴ und sich so einer Einordnung in die punktuell orientierte „klassische“ Grundrechtsprüfung entziehen. Die Erforderlichkeit der Entwicklung eines additiven Grundrechtseingriffs begründet sich aus den Grundrechten selbst. Um ihre Wirksamkeit als verfassungsrechtliche Freiheitsgewährleistungen beizubehalten, bedarf es eines effektiven Grundrechtsschutzes. Dieser kann nur gewährleistet sein, wenn es von staatlicher Seite nicht möglich ist, die Grundrechte nicht nur durch neuartige Handlungsformen, sondern auch nicht durch eine Vielzahl an Belastungen auszuhöhlen. Der Grundrechtsschutz muss nicht nur auf staatliche Maßnahmen neuer Qualität, sondern auch neuer Quantität reagieren können. Als weiteres Problem stellt sich in diesem Zusammenhang auch das Spannungsfeld zwischen dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und einem zunehmenden, immer ausdifferenzierteren Prüfungsmaßstab der Gerichte, dar. Selbstverständlich bleibt es dem Gesetzgeber grundsätzlich unbenommen, ein Rechtsgut durch eine Mehrzahl an Gesetzen und Instrumentarien zu regulieren, dieser Gestaltungsspielraum erteilt aber keinen „Freibrief“ für eine beliebige Eingriffsaddition und Kumulation von belastenden Maßnahmen.⁵

Die Betrachtung von Einzelfällen scheint der Rechtswissenschaft, insbesondere dem Öffentlichen Recht, welches an einzelnen Handlungen, Vorgängen und Akten, statt an Gesamtsituationen ansetzt, in einer gewissen Weise immanent zu sein.⁶ Vor dem Hintergrund, sich weiter entwickelnder und divergierender Handlungsformen von staatlicher Seite sowie einer zunehmenden Normierung aller Rechtsbereiche,⁷ geraten diese Grundannahmen der Singularität des staatlichen Handelns im Öffentlichen Recht ins Wanken und eine kritische Hinterfragung wird notwendig.

Das Themenfeld der staatlichen Gesamtbelastungen von Grundrechten wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur wiederholt seit den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts, insbesondere im Steuerrecht und auch im Umweltrecht diskutiert.⁸ Die

gendwo die Dimension der Berufswahlregelung, und zwar einer unverhältnismäßigen Berufswahlregelung, annehmen, wenn sie kumulieren [...]“, VVDStRL 57 (1998), 132; *Kloepfer* schrieb schon 1983 von Belastungskumulationen, VerwArch 74 (1983), 201.

⁴ Zur Kritik der Begriffe: *Klement*, AöR 134 (2009), 35, 41 f.; *G. Kirchhof*, Grundrechte und Wirklichkeit, S. 27; bildlich: *F. Hufen*, NWJ 1994, 2913, 2916: „In ihrer Summierung aber wirken diese Maßnahmen wie eine schleichende Verengung des Freiheitsspielraums: Das Grundrecht wird sozusagen verstopft wie ein Wasserrohr durch schleichende Kalkablagerung.“

⁵ Vgl. *Kloepfer*, VerwArch 74 (1983), 201, 210.

⁶ So bereits *Kloepfer*, VerwArch 74 (1983), 201, 210.

⁷ Dazu bereits kritisch: *Kloepfer*, VVDStRL 40 (1981), 63, 70 f.

⁸ *P. Kirchhof*, VVDStRL 39 (1981), Besteuerung und Eigentum, 213, 232.; *Grimm*, NJW 1989, 1305, 1311; spricht davon, dass die „Summierung [von einzelnen Freiheitsbeeinträchtigungen] dazu führen [kann], daß die Freiheit allmählich unter der Sicherheit verkümmert“; *Jachmann*, Freiheitsgrundrechtliche Grenzen steuerlicher Belastungswirkungen, in: *Fink/Hillgruber/Kempfen/Murswiek*, Die Macht des Geistes, Festschrift für Hartmut Schiedermaier, S. 391, 399; *Jesse*, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energie-

Figur des additiven Grundrechtseingriffs ist von der bisherigen rechtswissenschaftlichen Diskussion aber eher wenig beachtet worden und blieb daher, von Lückes Vorschlägen abgesehen, weitestgehend ohne Konturen.⁹

Das Bundesverfassungsgericht hat die Problematik des additiven Grundrechtseingriffs bereits in mehreren Entscheidungen¹⁰ angeführt. Diese Rechtsprechung erkennt an, dass eine verfassungsrechtliche Gesamtbetrachtung möglich ist und dieser Konstellation ein spezifisches Gefährdungspotenzial inne wohnt.¹¹ Wenige neue Veröffentlichungen¹² beschäftigen sich mit der Gesamtbetrachtung mehrerer staatlicher Belastungen als Thema der allgemeinen Grundrechtsdogmatik. Auch die Standardwerke zur Dogmatik der Grundrechte streifen das Thema, wenn überhaupt, nur am Rande. Im Handbuch der Grundrechte von Merten/Papier findet sich bei Peine¹³ ein Pauschalverweis auf verfahrensrechtliche Sicherungen, die im Vorfeld des Staatshandelns die Entstehung von Gesamtbelastungen verhindern sollen. Zuletzt formulierte Ferdinand Kirchhof, dass eine Fülle ungelöster verfassungsrechtlicher Fragen bestände.¹⁴

Diese Arbeit will die dogmatischen Grundlagen in Gänze aufarbeiten und mit den praktischen Ansätzen der Umsetzung, unabhängig von einem Referenzgebiet, zusammenführen. Die aktuelle Relevanz wird nicht zuletzt daran deutlich, dass sich die Rechtsprechung und Praxis zunehmend bereichsbezogen mit der Problematik auseinandersetzen.¹⁵ Der Rahmen einer Dissertation bietet sich zum Thema „additiver Grundrechtseingriff“ an, um eine Systembildung vorzunehmen, die über die bereichsspezifischen Lösungen hinausgeht.

Schon der Begriff des „additiven Grundrechtseingriffs“ verwundert auf den ersten Blick: Addition (lat. *addere* – hinzufügen oder summieren) bezeichnet ein Zusammenzählen, was zwangsläufig mehr als eine Komponente voraussetzt. Der Begriff des Eingriffs, insbesondere des Grundrechtseingriffs, steht aber im Singular. Ob

nutzung, S. 164 ff.; *Würsing*, Die Steuerung von Summenbelastungen im Immissionsschutzrecht, S. 31 ff.; *Bronkars*, Kumulative Eigentumseingriffe, S. 59 ff.; *Lee*, Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen, S. 79 ff.

⁹ Der grundlegende Aufsatz von *Lücke*, DVBl. 2001, 1469 ff. hat zum Begriff des Eingriffs einen ersten Aufschlag gemacht, der aber kaum weiterentwickelt oder vertieft wurde.

¹⁰ BVerfGE 130, 372; 123, 186, 212; 114, 196; 112, 304.

¹¹ Vgl. zuletzt: BVerfGE 130, 372, 392.

¹² *Winkler*, JA 2014, 881; *Bernsdorff*, SGB 2011, 121; *Klement*, AöR 134 (2009), 35; *Hofmann*, AöR 133 (2008), 524; *G. Kirchhof*, NJW 2006, 732; *Lücke*, DVBl. 2001, 1469; in Teilen auch: *Jesse*, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, S. 164 ff.; *Würsing*, Die Steuerung von Summenbelastungen im Immissionsschutzrecht, S. 31 ff.; *Bronkars*, Kumulative Eigentumseingriffe, S. 59 ff.; *Lee*, Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen, S. 79 ff.

¹³ *Peine*, HGR III, § 57, Rn. 54.

¹⁴ NZS 2015, 1, 7.

¹⁵ Vgl. *Kaltenstein*, SGB 2016, 365 zu den Kernfragen des additiven Grundrechtseingriffs im Sozialrecht; zur Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte unten Zweites Kapitel B.