

Studien zum öffentlichen Recht

26

Alexander Brade

Additive Grundrechtseingriffe

Ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik



Nomos

Studien zum öffentlichen Recht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Enders, Universität Leipzig

Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Annette Guckelberger, Universität des Saarlandes

Prof. Dr. Armin Hatje, Universität Hamburg

Prof. Dr. Thorsten Kingreen, Universität Regensburg

Prof. Dr. Katharina von Schlieffen, FernUniversität Hagen

Band 26

Alexander Brade

Additive Grundrechtseingriffe

Ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik



Nomos

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungsfonds Wissenschaft der VG WORT.

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

Zugl.: Leipzig, Univ., Diss., 2019

ISBN 978-3-8487-6047-3 (Print)

ISBN 978-3-7489-0175-4 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2019 von der Juristenfakultät der Universität Leipzig als Dissertation angenommen. Sie berücksichtigt wesentliche Änderungen der Rechtsprechung und Literatur bis einschließlich Dezember 2019.

Meinem Betreuer, Herrn Prof. Dr. Kurt Faßbender, danke ich für die Begleitung der Arbeit und die vielen wertvollen Hinweise. Ebenso danke ich dem Zweitgutachter, Herrn Prof. Dr. Marc Desens, für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Der Förderungsfond Wissenschaft der VG Wort fördert finanziell die Drucklegung dieser Arbeit – dafür vielen Dank.

Der Dr. Feldbausch Stiftung und der Juristenfakultät der Universität Leipzig bin ich für die Auszeichnung dieser Doktorarbeit mit dem Dr.-Feldbausch-Preis für das Jahr 2019 zu Dank verpflichtet.

Herzlicher Dank gilt zudem meiner Partnerin Ulrike Grunewald für das unermüdliche und vor allem zeitnahe Korrekturlesen.

Schließlich danke ich noch meiner Familie für die Unterstützung in den vergangenen Jahren, ohne die meine Dissertation nicht möglich gewesen wäre.

Leipzig, im Dezember 2019

Alexander Brade

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	21
Einleitung	23
I. Problemaufriss und Ziel der Untersuchung	23
II. Stand der Forschung	26
III. Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes	30
IV. Gang der Untersuchung	32
Erster Teil: Phänomenologie additiver Grundrechtseingriffe	33
I. Straf- und Strafvollzugsrecht	33
1. Doppelbestrafungen im engeren und weiteren Sinne	33
2. Haftbedingungen	43
3. Zwischenergebnis	45
II. Schutz der Privatsphäre	45
1. Strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen	45
2. Präventiv-polizeiliche Maßnahmen	55
3. Zwischenergebnis	62
III. Umweltrecht	62
1. Abwasserrecht	62
2. Immissionsschutzrecht	63
3. Energieumweltrecht	70
IV. Öffentliches Abgabenrecht	73
1. Diskussion in der Literatur	73
2. Zur Rechtsprechung	76
3. Zwischenergebnis	87
V. Recht der Wirtschaft und Eigentumsgarantie	88
1. Wirtschaftslenkende Maßnahmen im Allgemeinen	88
2. Indienstnahme Privater	89
3. Glücksspielrecht	92
4. Tabakregulierung	97
5. Landwirtschaft	99
6. Weitere Beispielfälle	102
VI. Sozialrecht	104
1. Arbeitsförderungsrecht	104

2. Gesundheitssystem	106
3. Rentenrecht	114
VII. Sonstige Beispiele	118
1. Judikatur	119
2. Aus dem Schrifttum	120
- Exkurs: Beispielfälle aus dem Staatsorganisationsrecht -	124
1. Kompetenzen der Länder	125
2. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	125
3. Etabliertheit des Bundestages	127
4. Rechte parlamentarischer Gruppen und der Opposition	128
5. Politische Parteien	129
VIII. Zwischenergebnis	132
Zweiter Teil: Begriffsbestimmung und Tatbestand	133
I. Terminologie	133
1. Wortherkunft und -bedeutung	133
2. Begriffsverwirrung	134
3. Alternative Terminologie: Addition oder Kumulation?	136
II. Gründe für eine Gesamtbetrachtung („ob“)	145
1. Literatur	145
2. Rechtsprechung	147
3. Stellungnahme	149
III. (Tatbestandliche) Voraussetzungen und Erscheinungsformen („wie“)	152
1. Allgemeines	152
2. Voraussetzungen	160
3. Sonderfälle	214
Dritter Teil: Lösungskonzepte	232
I. Vorbemerkungen: (Quantitative und qualitative) Ermittlung der Gesamtbelastung	232
1. Addition der Belastungen	232
2. Kompensation durch Begünstigungen	238
II. Ansätze in Literatur und Rechtsprechung	248
1. Abwehrrechtliche Grundrechtsdimension	248
2. Objektiv-rechtliches Grundrechtsverständnis	299
3. Verfahrensrechtliche Ansätze (im engeren) und weiteren Sinne	304
4. Zwischenergebnis	316

III. Stellungnahme	318
1. Grundrechte als Abwehrrechte	318
2. Objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte	356
3. Zum Verfahrensrecht (am Beispiel des Strafprozessrechts)	357
– Exkurs: Additive Grundrechtseingriffe im Unionsrecht –	360
Vierter Teil: Prozessuale Betrachtung am Beispiel der Verfassungsbeschwerde	371
I. Zulässigkeitsvoraussetzungen	372
1. Beschwerdefähigkeit	372
2. Beschwerdegegenstand	373
3. Beschwerdebefugnis	376
4. Vorherige Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde	379
5. Beschwerdefrist	381
6. Ordnungsgemäßer Antrag, Substantiierungslast des Beschwerdeführers	382
II. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	383
1. Schrifttum	384
2. Judikatur	387
3. Stellungnahme	388
Fünfter Teil: Zusammenfassung in Thesen	392
Literaturverzeichnis	401
Sonstige Quellen	425

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	21
Einleitung	23
I. Problemaufriss und Ziel der Untersuchung	23
II. Stand der Forschung	26
III. Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes	30
IV. Gang der Untersuchung	32
Erster Teil: Phänomenologie additiver Grundrechtseingriffe	33
I. Straf- und Strafvollzugsrecht	33
1. Doppelbestrafungen im engeren und weiteren Sinne	33
a) Disziplinar- und Kriminalstrafen	34
b) Mehrfache Disziplinarstrafen	36
c) Freiheitsstrafen neben Maßregeln der Besserung und Sicherheit	37
d) Anrechnung der Auslieferungs- bzw. Untersuchungshaft	39
e) Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	41
2. Haftbedingungen	43
3. Zwischenergebnis	45
II. Schutz der Privatsphäre	45
1. Strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen	45
a) Zur Rechtsprechung	46
aa) GPS-Entscheidung des BVerfG	46
bb) Folgerechtsprechung	48
b) Debatte im Schrifttum	50
2. Präventiv-polizeiliche Maßnahmen	55
a) Polizeirecht der Länder	55
b) Befugnisse des Bundeskriminalamtes	56
c) Vorratsdatenspeicherung: Rechtsprechung des BVerfG und des EuGH	58
d) Weitere Beispiele aus der Literatur	60
3. Zwischenergebnis	62

III. Umweltrecht	62
1. Abwasserrecht	62
2. Immissionsschutzrecht	63
a) Zum Schrifttum	64
b) Fälle aus der Rechtsprechung	66
3. Energieumweltrecht	70
IV. Öffentliches Abgabenrecht	73
1. Diskussion in der Literatur	73
2. Zur Rechtsprechung	76
a) Familienlastenausgleich	76
b) Fälle der Altersrentenbesteuerung	78
c) „Nebeneinander“ verschiedener Steuern	80
aa) Vermögensbesteuerung	81
bb) Einkommen- und Gewerbesteuer	83
cc) Erbschaft- und Einkommensteuer	86
3. Zwischenergebnis	87
V. Recht der Wirtschaft und Eigentumsgarantie	88
1. Wirtschaftslenkende Maßnahmen im Allgemeinen	88
2. Indienstnahme Privater	89
a) Schrifttum	90
b) Rechtsprechung	91
3. Glücksspielrecht	92
a) Abgabenrechtliche Dimension	92
b) Glücksspielrechtliche Vorschriften	94
c) Debatte im Schrifttum	97
4. Tabakregulierung	97
5. Landwirtschaft	99
a) Zum Schrifttum	100
b) Beispiel aus der Judikatur	102
6. Weitere Beispielfälle	102
VI. Sozialrecht	104
1. Arbeitsförderungsrecht	104
2. Gesundheitssystem	106
a) (Vertrags-)Ärzte	106
aa) Fälle aus der Judikatur	106
bb) Diskussion im Schrifttum	108
b) Apotheker und pharmazeutische Unternehmen	109
c) Krankenhäuser	111
d) Private Krankenversicherung	112
e) Zwischenergebnis	113

3. Rentenrecht	114
a) Bundessozialgericht	114
b) Bundesverfassungsgericht	116
c) Debatte in der Literatur	117
VII. Sonstige Beispiele	118
1. Judikatur	119
2. Aus dem Schrifttum	120
a) Edukatorisches Staatshandeln	121
b) Meinungs- und Versammlungsfreiheit	122
c) Wissenschaftsfreiheit	123
d) Asylrecht	123
– Exkurs: Beispielfälle aus dem Staatsorganisationsrecht –	124
1. Kompetenzen der Länder	125
2. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	125
3. Etabilität des Bundestages	127
4. Rechte parlamentarischer Gruppen und der Opposition	128
5. Politische Parteien	129
VIII. Zwischenergebnis	132
Zweiter Teil: Begriffsbestimmung und Tatbestand	133
I. Terminologie	133
1. Wortherkunft und -bedeutung	133
2. Begriffsverwirrung	134
3. Alternative Terminologie: Addition oder Kumulation?	136
a) Literatur	136
b) Rechtsprechung	139
c) Kritik und Stellungnahme	142
II. Gründe für eine Gesamtbetrachtung („ob“)	145
1. Literatur	145
2. Rechtsprechung	147
a) Bundesverfassungsgericht	147
b) Sonstige Judikatur	148
3. Stellungnahme	149
III. (Tatbestandliche) Voraussetzungen und Erscheinungsformen („wie“)	152
1. Allgemeines	152
a) Zum Grundrechtseingriff als solchem	153
b) Abgrenzungsfragen	156
aa) Normderogation	156
bb) Grundrechtskonkurrenz	157

2. Voraussetzungen	160
a) Literatur und Rechtsprechung	161
aa) Adressatenidentität	161
(1) Schrifttum	161
(2) Rechtsprechung	162
bb) Zweckidentität	163
(1) Schrifttum	163
(2) Rechtsprechung	166
cc) Grundrechtsidentität	168
(1) Schrifttum	168
(2) Rechtsprechung	171
dd) Sach- bzw. Wirkungszusammenhang	173
(1) Schrifttum	173
(2) Rechtsprechung	174
ee) Gleichzeitigkeit	176
(1) Schrifttum	176
(2) Rechtsprechung	179
ff) Sonstige Anforderungen	181
(1) Eingriffsqualität der Einzelakte	181
(a) Schrifttum	181
(b) Rechtsprechung	183
(2) Maßnahmen verschiedener Gewalten	184
gg) Zwischenergebnis	185
b) Stellungnahme	186
aa) Leitlinien: Rationalität „versus“ Effektivität des Grundrechtsschutzes	186
bb) Voraussetzungen im Einzelnen	188
(1) Adressatenidentität	188
(2) Eigenständige Belastungswirkung der (Einzel-)Maßnahmen	190
(a) Erfordernis und Formen des Grundrechtseingriffs	190
(b) „Zusammenwirken“ der Maßnahmen?	190
(c) Eigenständigkeit der Belastungen	191
(3) Gleichzeitigkeit	193
(a) Grundsatz: Zeitliche Parallelität	193
(b) Vergangene Belastungen	193
(aa) „Fortgesetzter“ additiver Grundrechtseingriff	194
(bb) Erledigte Maßnahmen	196

(c) Auch Zukünftiges?	198
(4) Grundrechtsidentität	200
(5) Konnexität	202
(a) Allgemeines	202
(b) Zweckidentität?	203
(c) Sach- bzw. Wirkungszusammenhang	204
(d) Fallgruppen	205
(aa) Schutz der Privatsphäre	206
(bb) „Doppelbestrafungen“	207
(cc) Öffentliches Abgabenrecht	208
(dd) Recht der Wirtschaft	210
(ee) Rentenrecht	211
cc) Irrelevante Kriterien	212
dd) Zwischenergebnis	213
3. Sonderfälle	214
a) Eingriffsaddition im Mehrebenensystem	214
aa) Diskussion im Schrifttum	214
bb) Rechtsprechung	217
cc) Stellungnahme	217
(1) Bund und Länder	217
(2) Europäische Union und Bundesrepublik Deutschland	219
(a) Vorbemerkung: Zum Verhältnis der Rechtsordnungen	219
(b) Prüfungsmaßstab der Eingriffsaddition	223
b) Objektiv-rechtliche Grundrechtsdimension	225
aa) Vorbemerkungen	225
bb) Belastungsaddition durch Private	227
(1) Schrifttum	228
(2) Rechtsprechung	229
cc) Kumulierende Leistungen	229
dd) Stellungnahme	230
Dritter Teil: Lösungskonzepte	232
I. Vorbemerkungen: (Quantitative und qualitative)	
Ermittlung der Gesamtbelastung	232
1. Addition der Belastungen	232
a) Schrifttum	232
b) Rechtsprechung	234
c) Stellungnahme	236

2. Kompensation durch Begünstigungen	238
a) Schrifttum	238
b) Rechtsprechung	241
– Exkurs: Verrechnung von Vor- und Nachteilen bei den Gleichheitsgrundrechten –	243
c) Stellungnahme	245
aa) (Tatbestands-)Voraussetzungen	246
bb) Lösungsansatz	247
II. Ansätze in Literatur und Rechtsprechung	248
1. Abwehrrechtliche Grundrechtsdimension	248
a) Grundrechtlicher Schutzbereich	248
aa) Schrifttum	249
bb) Rechtsprechung	251
b) Grundrechtseingriff	251
aa) Schrifttum	251
(1) Punktualität des Eingriffsbegriffs	252
(2) Anerkennung eines neuartigen Gesamteingriffs	253
(3) Weitere Modifikationen der Eingriffsdogmatik	255
bb) Rechtsprechung	256
c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	257
aa) Verhältnismäßigkeit	258
(1) Allgemeines	258
(a) Schrifttum	259
(b) Rechtsprechung	262
(2) Aufbau der (Gesamt-)Verhältnismäßigkeitsprüfung	263
(a) Schrifttum	264
(aa) Einstufige Prüfung	264
(bb) Zweistufige Prüfung	265
(cc) Weitere Stimmen	267
(b) Rechtsprechung	267
(3) Elemente der (Gesamt-)Verhältnismäßigkeitsprüfung	269
(a) Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit	269
(aa) Schrifttum	269
(α) Legitimer Zweck	269
(β) Geeignetheit	270
(γ) Erforderlichkeit	271

(bb)Rechtsprechung	273
(b) Angemessenheit	274
(aa) Allgemeines	274
(bb) Freiheitsinteresse	275
(cc) Eingriffsinteresse	275
(α) Schrifttum	275
(β) Rechtsprechung	277
(dd) Abwägung	278
(α) Schrifttum	278
(β) Rechtsprechung	280
(4) Zwischenergebnis	280
bb) Wesensgehaltsgarantie	281
(1) Schrifttum	281
(a) Art. 19 Abs. 2 GG als „Sitz“ des Verbots der Belastungskumulation	281
(b) Die Wesensgehaltsgarantie als (absolute) Grenze additiver Grundrechtseingriffe	284
(c) Kritische Stimmen?	287
(2) Rechtsprechung	288
cc) Weitere (absolute) Belastungsgrenzen	288
(1) Der Halbteilungsgrundsatz im Steuerrecht	289
(a) Allgemeines	289
(b) Kritik	290
(c) Gegenkritik	292
(2) Halbteilung im Umwelt- bzw. Sozialrecht	294
(3) Verbot der Rundumüberwachung	295
(4) Sonstige Ansätze	298
dd) „Kulminierender Grundrechtseingriff“ als eigene Schranken-Schranke	299
2. Objektiv-rechtliches Grundrechtsverständnis	299
a) Schrifttum	300
aa) Abwehrrechtlich geprägte Sachverhalte	300
bb) Objektiv-rechtlich geprägte Sachverhalte	303
b) Rechtsprechung	304
3. Verfahrensrechtliche Ansätze (im engeren) und weiteren Sinne	304
a) Allgemeines	304
aa) Schrifttum	305
bb) Rechtsprechung	306

b) Einzelne verfahrensrechtliche Instrumente	307
aa) Koordinations- und Kooperationsgebot	307
bb) Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht	309
cc) Weitere Ansätze	311
(1) Schrifttum	311
(a) Allgemeines	311
(b) Strafprozessrecht	312
(c) Umweltrecht	314
(2) Rechtsprechung	314
4. Zwischenergebnis	316
III. Stellungnahme	318
1. Grundrechte als Abwehrrechte	318
a) Schutzbereichsebene	318
b) Grundrechtseingriff	319
c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	321
aa) (Gesamt-)Verhältnismäßigkeit als relative Grenze	323
(1) Allgemeines	323
(2) Verhältnismäßigkeit der Einzeleingriffe unter Berücksichtigung ihres „Umfeldes“	326
(a) Legitimer Zweck	327
(b) Geeignetheit	328
(c) Erforderlichkeit	329
(d) Angemessenheit	331
(3) Verhältnismäßigkeit der Gesamtbelastung	333
(a) Legitimer Zweck	334
(b) Geeignetheit	334
(c) Erforderlichkeit	335
(d) Angemessenheit	336
(aa) (Gesamt-)Freiheitsinteresse	336
(bb) (Gesamt-)Eingriffsinteresse	338
(cc) (Gesamt-)Abwägung	339
bb) (Gesamt-)Wesensgehaltsgarantie als absolute Grenze	340
(1) Allgemeines: Zum Inhalt des Art. 19 Abs. 2 GG	341
(a) Anwendungsbereich der Wesensgehaltsgarantie	341
(b) Subjektive „versus“ objektive Theorie	342
(c) Absolute oder relative Bestimmung	343

(d) Inhaltliche Bestimmung des Wesensgehalts	344
(2) Zweistufige Prüfung additiver Grundrechtseingriffe	346
(a) Antastung des Wesensgehalts durch die Einzeleingriffe	346
(b) Antastung durch den „Eingriffsverbund“	347
cc) Bereichsspezifische Grenzen	348
(1) „Ne bis in idem“, Art. 103 Abs. 3 GG	348
(2) (Modifizierter) Halbteilungsgrundsatz	351
(3) Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung, insbesondere Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG	352
(4) Verbot der „Rundumüberwachung“	355
d) Zwischenergebnis	356
2. Objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte	356
3. Zum Verfahrensrecht (am Beispiel des Strafprozessrechts)	357
– Exkurs: Additive Grundrechtseingriffe im Unionsrecht –	360
a) Vorbemerkung	360
b) Notwendigkeit einer Gesamtbetrachtung sowie erste tatbestandliche Konturen	361
c) Lösungsansätze	363
aa) Verhältnismäßigkeit	364
(1) Zum Verständnis des Prinzips der Verhältnismäßigkeit	364
(2) Modifikationen der Teilelemente	366
(3) Kompensationsgedanke	366
bb) Wesensgehaltsgarantie	369
d) Zwischenergebnis	369

Vierter Teil: Prozessuale Betrachtung am Beispiel der Verfassungsbeschwerde 371

I. Zulässigkeitsvoraussetzungen	372
1. Beschwerdefähigkeit	372
2. Beschwerdegegenstand	373
a) Allgemeines	373
b) „Eingriffsverbund“ als Gegenstand?	374
c) Isolierte Rüge(n) unter Berücksichtigung der Gesamtlast	375

Inhaltsverzeichnis

3. Beschwerdebefugnis	376
a) Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung	376
b) Betroffenheit des Beschwerdeführers	377
4. Vorherige Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde	379
a) Rechtswegerschöpfung	379
b) Subsidiarität	380
5. Beschwerdefrist	381
6. Ordnungsgemäßer Antrag, Substantiierungslast des Beschwerdeführers	382
II. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	383
1. Schrifttum	384
2. Judikatur	387
3. Stellungnahme	388
Fünfter Teil: Zusammenfassung in Thesen	392
Literaturverzeichnis	401
Sonstige Quellen	425

Abkürzungsverzeichnis

Hinsichtlich der Abkürzungen wird, soweit diese nicht nachfolgend erläutert werden, verwiesen auf *Kirchner, Hildebert*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 8. Auflage, Berlin/Boston 2015 und *Dudenredaktion (Hrsg.)*, Duden: Deutsches Universalwörterbuch, 8. Auflage, Berlin 2015.

BeckOK	Beck'scher Online Kommentar
BeckRS	Beck-Online Rechtsprechung (elektronische Entscheidungsdatenbank)
Begr.	Begründer
BerlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
Beschw.	Beschwerde
BT-Drucks.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
ders./dies.	derselbe/dieselbe
DStJG	Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V.
i.Ü.	im Übrigen
insbes.	insbesondere
Lfg.	Lieferung
SachsAnhVerfG	Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
Vorb.	Vorbemerkung
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfL	Zeitschrift für Lärmbekämpfung
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht

Einleitung

„Nie waren die Lebensbeziehungen so vielgestaltig, die staatlichen Ordnungsvorgaben so zahlreich, der Zugriff des Staates auf den Bürger so dicht und feinmaschig wie im modernen Staat. An die Stelle punktueller, grober, aber zugleich auch greifbarer Akte tritt eine feingestrickte – unter Umständen inkrementelle – Steuerung, die in ihren isolierbaren Bestandteilen eher vernachlässigbar wirkt, in ihren Belastungswirkungen jedoch kumuliert.“¹

I. Problemaufriss und Ziel der Untersuchung

Ein aktuelles und eindrückliches Beispiel liefert die Regulierung von Spielhallenbetreibern: Sie bedürfen einer gewerberechtlichen Erlaubnis, die an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist.² Es fallen Umsatzsteuer, Gewerbesteuer und – je nach Kommune – Vergnügungsteuer an. Neben Beschränkungen bauplanungsrechtlicher Art³ treten solche des (Landes-)Glücksspielrechts. Danach ist der Verbund mehrerer Spielhallen an einem Standort untersagt. Vorgeschrieben sind ferner Mindestabstände zu anderen Spielhallen und zu Kinder- und Jugendeinrichtungen⁴ usw.

Deutlich wird, dass angesichts zunehmender Regulierung nicht mehr nur der vereinzelte Zugriff seitens des Staates, sondern „das dichte Netz ‚kleinerer‘ Pflichten und Einschränkungen zur schleichend-bedrohlichen Freiheitsgefährdung“ gerät.⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Phänomen – wohl im Anschluss an *Lücke*⁶ – als additiven Grundrechtseingriff

1 Winkler, JA 2014, 881.

2 Eingehend Guckelberger, GewArch 2011, 177, 178.

3 Vgl. Guckelberger, GewArch 2011, 231 ff.

4 S. etwa BVerfG, NVwZ 2017, 1111 ff.; S. Koch, ZfWG 2015, 325, 326. S. Erster Teil V. 3. b).

5 So bereits Kloepfer, VerwArch 74 (1983), 201, 214. Ähnlich Bronkars, Kumulative Eigentumseingriffe, 2007, S. 2; Grimm, NJW 1989, 1305, 1311; Heu, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018, S. 16; F. Hufen, NJW 1994, 2913; ders., in: Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 273, 278 f.; Klement, AöR 134 (2009), 35, 36; Kreuter-Kirchhof, NVwZ 2019, 1791; Kromrey, Belastungskumulation – Ein Beitrag zur Erweiterung des grundrechtlichen Eingriffsbegriffs, 2018, S. 2; Schaks, DÖV 2015, 817, 818.

6 Lücke, DVBl 2001, 1469.

bezeichnet⁷ und ergänzt, dass diesem ein „spezifisches Gefährdungspotenzial für grundrechtlich geschützte Freiheiten“ innewohne⁸. Denn grundsätzlich sei es möglich, „dass verschiedene einzelne, für sich betrachtet geringfügige Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche in ihrer Gesamtwirkung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung führen, die das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität überschreitet.“⁹

Wie aber antwortet das Grundgesetz auf eben diese Bedrohung? Zunächst schließt es, wie Art. 103 Abs. 3 GG und Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG zeigen, Summenbetrachtungen nicht von vornherein aus. Vor allem aber kommt es auf Art. 1 Abs. 3 GG an, der einen effektiven Grundrechtsschutz einfordert. Davon erfasst sind, soviel sei vorweggenommen¹⁰, auch und gerade additive Grundrechtseingriffe – Eingriffe also von anderer Dimension¹¹ bzw. Qualität¹² – damit die Freiheit des Einzelnen nicht durch mehrere, je für sich verfassungsgemäße Maßnahmen „scheibchenweise“¹³ ausgehöhlt wird¹⁴.

Die Herausforderung für die Grundrechtsdogmatik¹⁵ ist offensichtlich: Da die öffentliche Gewalt üblicherweise durch *punktueller* Rechtsakte tätig wird, folgt dem die Prüfung der Grundrechte.¹⁶ Allerdings unterliegt auch Dogmatik Veränderungen. Beobachten lässt sich dies an der Entwicklung

7 BVerfGE 112, 304, 320. Zur Terminologie in der Judikatur s. Zweiter Teil I. 3. b).

8 BVerfG, NJW 2012, 1784, 1786.

9 BVerfG, NJW 2009, 2033, 2045; BVerfG, NJW 2014, 3634, 3638; ähnlich BVerfG, NJW 2012, 1784, 1785.

10 S. näher Zweiter Teil II.

11 *F. Hufen*, VVDStRL 57 (1998), 131 (Diskussionsbeitrag).

12 So *Kluth*, ZHR 162 (1998), 657, 673; *Kreuter-Kirchhof*, NVwZ 2019, 1791; *Puschke*, Die kumulative Anordnung von Informationsbeschaffungsmaßnahmen im Rahmen der Strafverfolgung, 2006, S. 87. An anderer Stelle spricht letzterer von einem „andersartigen“ Eingriff (ebd., S. 79).

13 *Klement*, AöR 134 (2009), 35, 75. Anderweitig ist die Rede von einer „Salami-Taktik“ (s. etwa *Jarass*, Neue Dimensionen der Tabakproduktregulierung und Grundrechte sowie Grundfreiheiten, 2012, S. 49; *Sellmann*, in: Hogenmüller u.a. (Hrsg.), Landwirtschaft im Spektrum der Umweltwissenschaften, 2002, S. 149, 155; aus der Rechtsprechung: BVerfG, NVwZ 2015, 1047, 1053).

14 So auch *Jesse*, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, 2014, S. 166. Vgl. ferner *Heu*, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018, S. 190 f.; *Lücke*, DVBl 2001, 1469, 1477; *Ruschmeier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 18; *Schaks*, DÖV 2015, 817, 819.

15 Zum Begriff und zur Funktion von Dogmatik s. nur *Volkmann*, JZ 2005, 261, 262. Zu Abgrenzungsfragen: *G. Kirchhof*, Grundrechte und Wirklichkeit, 2007, S. 1 Fn. 1.

16 Vgl. *Bronkars*, Kumulative Eigentumseingriffe, 2007, S. 1; *G. Kirchhof*, NJW 2006, 732; *ders.*, Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2009, S. 348; *Kloepfer*, VerwArch 74

des „klassischen“ hin zu einem „modernen“ (erweiterten) Eingriffsverständnis, das die beeinträchtigende Wirkung in das Zentrum der Betrachtung rückt.¹⁷ Die Gründe liegen auf der Hand: Zum einen hat die Expansion der Leistungsverwaltung den vormals autonomen Bürger abhängig werden lassen. Zum anderen sind Informationsakte und weitere neue staatliche Handlungsformen aufgekommen, die als Beeinflussungs- und Steuerungsmittel eingesetzt werden können.¹⁸ Daher heißt es mit Recht: „Der erweiterte Eingriffsbegriff [...] bildet eine Reaktion auf die neuen Bedrohungen der grundrechtlich geschützten Position.“¹⁹ So liegt es auch hier. Angesichts einer immer weitergehenden Verdichtung staatlichen Handelns zulasten des Bürgers bedarf es einer Grundrechtsdogmatik, die nicht nur auf die Einzelmaßnahmen, sondern auch auf deren Gesamtwirkung schaut.

Damit ist noch nichts darüber gesagt, wie eine solche Dogmatik im Einzelnen aussieht. Vertreten wird etwa, den grundrechtlichen Eingriffsbegriff selbst zu erweitern.²⁰ Andere halten es indes für eine Frage der (Eingriffs-)Rechtfertigung, wobei zu differenzieren ist zwischen jenen, die den grundrechtlichen Schutzverlust untersuchen²¹ und solchen, die auf den verbleibenden Schutzgehalt abstellen²². Eng damit verbunden ist die (Vor-)Frage, welche Einzelmaßnahmen einer „Addition“ überhaupt zugänglich sind. Kritik wird jedenfalls laut an einer uneingeschränkten (globalen) Summenbetrachtung²³; eine „Gesamtfreiheitsbilanz“, heißt es andernorts, sei schwerlich justiziabel²⁴. Dass Rationalitätseinbußen drohen,

(1983), 201, 213 f.; *Lee*, Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen, 2013, S. 104 u. 108; *Lücke*, DVBl 2001, 1469, 1470; *Michael*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 41 Rn. 119; *Rodi*, ZG 2000, 231, 237; *Winkler*, JA 2014, 881 u. 883; *Würsig*, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S. 55.

17 S. Zweiter Teil III. 1. a).

18 So *Weber-Dürler*, VVDStRL 57 (1998), 57, 75 m.w.N.

19 Ebd. Vgl. auch *I. Augsberg/S. Augsberg*, AöR 132 (2007), 539, 573.

20 *Lücke*, DVBl 2001, 1469, 1470. S. Dritter Teil II. 1. b).

21 Etwa *Jesse*, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, 2014, S. 172 ff.

22 *Schaks*, DÖV 2015, 817, 820 ff.; *Winkler*, JA 2014, 881, 886. S. Dritter Teil II. 1. c) bb).

23 *Würsig*, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S. 64 ff.

24 *Rodi*, ZG 2000, 231, 237 mit Verweis auf *Hoffmann-Riem*, DVBl 1994, 1381, 1384 ff.

leuchtet durchaus ein. Eine Gesamtbetrachtung wird dadurch aber nicht ausgeschlossen, soweit sie gewissen Einschränkungen unterliegt.

Was das Ziel dieser Untersuchung betrifft, additive Grundrechtseingriffe (grundrechts-)dogmatisch zu erfassen, ist mithin zweierlei zu berücksichtigen: die Wahrung hinreichender Handhabbarkeit der Grundrechtsprüfung einerseits und die Effektivität des Grundrechtsschutzes andererseits.²⁵ Ein Weg könnte sein, den Blick auf das „Ganze“ zu richten, ohne die Zuordnungs- und Lenkungsfunction des Eingriffsbegriffs²⁶ preiszugeben.²⁷ Die Punktualität des Eingriffsdenkens mag sich als zu eng erweisen – jede Berechtigung allerdings verliert sie dadurch (noch) nicht.

II. Stand der Forschung

Abgesehen von einem ersten Antasten im Jahr 1961²⁸ finden sich Erörterungen additiver Grundrechtseingriffe im Schrifttum seit Ende der 1970er Jahre. Den Anfang markierte die Debatte um Mehrfachbelastungen im Steuerrecht.²⁹ Wenig später – zumal mit einem deutlich weitgreifenderen Ansatz – adressierte auch *Kloepfer* das „Problem der Eingriffsaddition“ in einem im Umweltrecht angesiedelten Beitrag.³⁰ Daraufhin verging beinahe ein Jahrzehnt ehe sich *F. Hufen* des Themas annahm.³¹ Dies nahm *Lücke* zu Beginn der 2000er Jahre zum Anlass, die Rechtsfigur des additiven Grundrechtseingriffs zu entwickeln³², wodurch die Debatte merklich belebt wurde und bis heute anhält. Davon erfasst wird inzwischen auch die Ausbildungsliteratur.³³ Hervorzuheben ist vor allem die Arbeit *G. Kirch-*

25 Ähnlich *Rusche-meier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 106. Näher Zweiter Teil III. 2. b) aa).

26 Dazu u.a. *Würsig*, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionschutzrecht, 2009, S. 55 ff.

27 Ähnlich *Klement*, AöR 134 (2009), 35, 39.

28 *Lerche*, DÖV 1961, 486.

29 Vgl. *Friauf*, StuW 1977, 59 ff.; *P. Kirchhof*, VVDStRL 39 (1981), 213, 238 ff.

30 *Kloepfer*, VerwArch 74 (1983), 201, 213 f.

31 *F. Hufen*, in: Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 273, 280 f.; *ders.*, NJW 1994, 2913, 2916; *ders.*, VVDStRL 57 (1998), 131 ff. (Diskussionsbeitrag).

32 *Lücke*, DVBl 2001, 1469 ff.

33 Vgl. etwa *Epping/Lenz/Leydecker*, Grundrechte, 8. Aufl. 2019, Rn. 401; *F. Hufen*, Staatsrecht II: Grundrechte, 7. Aufl. 2018, § 8 Rn. 16; *Michael/Morlok*, Grundrechte, 7. Aufl. 2020, § 18 Rn. 519; *Schaks*, JuS 2015, 407, 409; *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2009, 313, 314; *Winkler*, JA 2014, 881 ff.

hofs, der sich in zahlreichen Veröffentlichungen um einen Gegenentwurf zu dem *Lückes* – begrifflich wie in der Sache – bemüht.³⁴ Andere Autoren begreifen die Problematik zwar ebenso umfassend, stellen sie aber jeweils am Beispiel eines Referenzgebietes wie dem Umwelt-³⁵, dem Sozial-³⁶, dem Gesundheits-³⁷, dem Eigentums-³⁸ oder dem Strafprozessrecht³⁹ dar. Eine Ausnahme bildet *Kromreys* Monographie mit dem Titel „Belastungskumulation – Ein Beitrag zur Erweiterung des grundrechtlichen Eingriffsbegriffs“⁴⁰. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt auch *Rusche-meier*⁴¹, deren Hochschulschrift aber erst nach Annahme der vorliegenden Dissertation erschienen ist.

Die Rechtsprechung hat sich ebenfalls frühzeitig mit additiven Grundrechtseingriffen befasst; ein Beschluss aus dem Jahr 1967 hat das Nebeneinander von strafrechtlicher und wehrdisziplinarischer Arreststrafe zum Gegenstand⁴². Ungeachtet weiterer Fälle von „Doppelbestrafungen“⁴³ richtete sich der Blick auf das öffentliche Abgabenrecht: So hat das Bundesverfassungsgericht den sog. Halbteilungsgrundsatz im Jahr 1995 zunächst aufgestellt⁴⁴, ihn wenig später aber relativiert⁴⁵. Eine Zäsur bildet die GPS-Entscheidung, in der es erstmals ausdrücklich „das dem ‚additiven‘ Grundrechtseingriff innewohnende Gefährdungspotential“ anerkannt hat⁴⁶. Seit-

34 G. Kirchhof, Die Erfüllungspflichten des Arbeitgebers im Lohnsteuerverfahren, 2005, insbes. S. 140 ff.; ders., NJW 2006, 732 ff.; ders., in: Dujmovits u.a. (Hrsg.), Recht und Medizin – 46. Assistententagung Öffentliches Recht, 2006, S. 95, 114 ff.; ders., Grundrechte und Wirklichkeit, 2007, S. 27 ff.; ders., Die Allgemeinheit des Gesetzes, 2009, S. 348 ff.; ders., Beihefter zu DStR 49 2009, 135, 137 f.

35 Jesse, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, 2014; Klement, AöR 134 (2009), 35 ff.; Lee, Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen, 2013; Würsig, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009.

36 Bernsdorff, SGB 2011, 121 ff.; Kaltenstein, SGB 2016, 365 ff.; F. Kirchhof, NZS 2015, 1, 7.

37 Heu, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018.

38 Bronkars, Kumulative Eigentumseingriffe, 2007.

39 Puschke, Die kumulative Anordnung von Informationsbeschaffungsmaßnahmen im Rahmen der Strafverfolgung, 2006.

40 Kromrey, Belastungskumulation – Ein Beitrag zur Erweiterung des grundrechtlichen Eingriffsbegriffs, 2018.

41 Ruschemeier, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, insbes. S. 19.

42 BVerfGE 21, 378.

43 Vgl. etwa BVerwG, NJW 1970, 1338; BVerfG, NJW 1970, 1731; BVerfGE 91, 1; BVerfG, NJW 2012, 1784. S. Erster Teil I. 1.

44 BVerfGE 93, 121.

45 BVerfGE 115, 97, 114 ff.

46 BVerfGE 112, 304.

dem greift die Judikatur regelmäßig, wenn auch nicht exklusiv⁴⁷, auf diesen Terminus zurück. Soweit ersichtlich erstmalig hat das Bundesverfassungsgericht jüngst auch einen als solchen bezeichneten Eingriff mit dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit belegt.⁴⁸ Dennoch fehlt es – auch nach 50 Jahren Entwicklung in der Rechtsprechung – an einer grundlegenden Konzeption additiver Grundrechtseingriffe. Unklar ist vor allem, welche Effekte danach bei einer Gesamtbetrachtung überhaupt mitzubehalten sind⁴⁹; ein Defizit, das die Fachgerichtsbarkeit, die insoweit bereits erste Fortschritte erzielt hat⁵⁰, ausdrücklich anerkennt⁵¹. Selbst die jüngsten Judikate ändern daran kaum etwas. Zwar nimmt das Bundesverfassungsgericht jeweils eine Gesamtabwägung vor, ohne sich dazu aber näher zu verhalten.⁵²

Nach all dem fehlt es an einer grundrechtlichen Dogmatik der Eingriffsaddition zwar nicht mehr gänzlich.⁵³ Hervorzuheben sind namentlich die Bemühungen des Schrifttums, das der Problematik mehr und mehr Raum einräumt⁵⁴. Als weitgehend geklärt dürfte zudem – selbst was die Rechtsprechung betrifft – gelten, dass überhaupt ein grundrechtlicher Schutz gegen additive Grundrechtseingriffe geboten ist.⁵⁵ Anders verhält es sich indes bezüglich der Ausgestaltung dieses Schutzes. Gerade die Judikatur belässt es oftmals bei einer bloßen Prüfung der Angemessenheit, oh-

47 Dazu s. Zweiter Teil I. 3. b).

48 BVerfG, NJW 2012, 1784, 1785 ff. Vgl. auch BVerfG, NJW 1999, 935 ff.; BVerfGE 52, 1 ff.

49 Vgl. auch *Schaks*, DÖV 2015, 817, 820.

50 OVG NRW, Beschluss v. 26.11.2013 – 14 A 2401/13 –, juris Rn. 17 f.

51 BSG, NZS 2010, 30, 32.

52 Vgl. BVerfG, NJW 2014, 3634, 3638 f.; BVerfG, NJW 2016, 1781, 1792; BVerfG, NVwZ 2017, 1111, 1120. Kritisch auch *Kromrey*, Belastungskumulation – Ein Beitrag zur Erweiterung des grundrechtlichen Eingriffsbegriffs, 2018, S. 19 m.w.N.

53 Anders noch *Kloepfer*, VerwArch 74 (1983), 201, 214; ähnlich *ders.*, Verfassungsrecht: Bd. II – Grundrechte, 2010, § 54 Rn. 20. *G. Kirchhof*, Grundrechte und Wirklichkeit, 2007, S. 29 spricht von einem „Forschungsauftrag der Rechtswissenschaften“. Ähnlich *F. Hufen*, NJW 1994, 2913, 2916 mit Verweis auf *Zeh*, Wille und Wirkung der Gesetze, 1984, S. 469, der eine Wirkungsforschung von Gesetzen fordert. *Kreuter-Kirchhof*, NVwZ 2019, 1791 zufolge „befindet sich die Dogmatik dieser Rechtsfigur nach wie vor in der Entwicklung.“

54 Anders *Holoubek*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Grundsatzfragen der Grundrechtsdogmatik, 2007, S. 17, 33, der die Thematik eher beiläufig erwähnt. *Kabl*, AöR 131 (2006), 579 ff. kommt dagegen, obgleich er für sich in Anspruch nimmt, „neuere Entwicklungslinien der Grundrechtsdogmatik“ zu verfolgen, gänzlich ohne einen Verweis darauf aus.

55 S. Zweiter Teil II.

ne sich, was logisch vorrangig wäre, zuvor zu den (tatbestandlichen) Voraussetzungen des additiven Grundrechtseingriffs zu äußern. Daran, dass nicht hinreichend zwischen beidem, dem Tatbestand, der die einzubeziehenden Maßnahmen bestimmt, und der Rechtsfolge, betreffend die verfassungsrechtliche Würdigung der als solches erkannten Eingriffsaddition, unterschieden wird, krankt auch weite Teile der Literatur.⁵⁶ Ferner steht nicht selten der zweite Aspekt klar im Vordergrund⁵⁷ – ein Defizit, welches es auszugleichen gilt. Ungeachtet dessen bedarf es hier wie dort einer grundlegenden Analyse der Ansätze, welche Rechtsprechung und Literatur hervorgebracht haben. Zwar hat es entsprechende Versuche gegeben, diese erweisen sich aber bei näherem Hinsehen als unvollständig und daher als nur in begrenztem Maße verwertbar.⁵⁸ So identifiziert *Jesse* drei Ansätze für die grundrechtsdogmatische Verarbeitung „kumulierender Belastun-

-
- 56 Vgl. etwa *Heu*, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018, insbes. S. 225 ff.; *Jesse*, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, 2014, S. 172 ff.; *Lee*, Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen, 2013, S. 135 ff.; *Winkler*, JA 2014, 881 ff. *Ruschemeier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 130 ff. u. 174 ff. unterscheidet demgegenüber – begrifflich abweichend – zwischen den „Kriterien und Varianten“ einerseits und den „Grenzen“ des additiven Grundrechtseingriffs andererseits. Inhaltlich hält sie die Differenzierung aber nicht vollends durch. So werden „Verfahrensfragen“ auf Tatbestands- statt auf Rechtsfolgenseite erörtert (ebd., S. 167 ff.).
- 57 Vgl. *Hillgruber*, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 200 Rn. 97 ff.; *Klement*, AöR 134 (2009), 35, insbes. 62 ff. Den Tatbestand völlig ausklammernd *F. Hufen*, Staatsrecht II: Grundrechte, 7. Aufl. 2018, § 8 Rn. 16; *Vofskuhle/Kaiser*, JuS 2009, 313, 314. Umgekehrt – die Behandlung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verknappend: *Kromrey*, Belastungskumulation – Ein Beitrag zur Erweiterung des grundrechtlichen Eingriffsbegriffs, 2018, S. 147 ff. Insgesamt ausgewogener dagegen *Ruschemeier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 130 ff. u. 174 ff., die allerdings die Gesamtverhältnismäßigkeit nicht näher konturiert, da sie stattdessen (nur) Art. 19 Abs. 2 GG für einschlägig hält.
- 58 Vgl. zur Rechtsprechung *Lee*, Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen, 2013, S. 109 ff.; *Würsig*, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S. 37 ff. Anders verhält es sich bei *Kromrey*, Belastungskumulation – Ein Beitrag zur Erweiterung des grundrechtlichen Eingriffsbegriffs, 2018, die allerdings auf eine zusammenhängende Darstellung der (Lösungs-)Ansätze verzichtet. Wenig Raum nimmt hier überdies die Analyse der Judikatur ein. *Ruschemeier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 45 ff. stellt die Rechtsprechung insgesamt breiter dar, behandelt einzelne Aspekte aber eher am Rande (vgl. etwa den Schutz der Privatsphäre jenseits der GPS-Entscheidung oder das Feld der „Doppelbestrafungen“) oder lässt diese insoweit außen vor (s. den Bereich des Umweltrechts). Insbesondere benennt sie eingangs lediglich drei mögliche Anwendungsgebiete des additi-

gen⁵⁹, lässt dabei aber die Idee der „Normwirklichkeit“⁶⁰ sowie jene außer Acht, die sich auf Art. 19 Abs. 2 GG stützen⁶¹. Eines aber spricht auch er an: die objektiv-rechtliche Dimension der Grundrechte. Diesen Gedanken, der sich ansonsten nur vereinzelt findet⁶², gilt es zu vertiefen und auf seine Tragfähigkeit für die Bewältigung additiver Grundrechtseingriffe zu untersuchen. Ebenso wenig Aufmerksamkeit wird derartigen Eingriffen im prozessualen Kontext zu Teil.⁶³ Eine Ausnahme bildet lediglich die Frage der Tenorierung⁶⁴, wobei es auch dort bislang an einer überzeugenden Lösung mangelt. Beleuchtet werden sollen schließlich die Bezüge zum Unionsrecht. Dafür gibt es zwei Gründe: Zum einen geht die Forschung dem bislang kaum nach⁶⁵, zum anderen gewinnt das europäische Recht, auch jenseits dessen, immer stärker an Bedeutung.

III. Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes

Zwar bilden additive Grundrechtseingriffe den Gegenstand dieser Untersuchung. Was aber heißt das konkret? Erfasst werden, vorbehaltlich einer näheren Begriffsbestimmung, Konstellationen des irgendwie gearteten

ven Grundrechtseingriffs (ebd., S. 38 ff.) statt das Fallmaterial umfassend zu sammeln.

59 *Jesse*, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, 2014, S. 167 ff.

60 *G. Kirchhof*, NJW 2006, 732, 734 ff.

61 S. Dritter Teil II. 1. c) bb).

62 Vgl. *G. Kirchhof*, Grundrechte und Wirklichkeit, 2007, S. 40 f.; *Ruschemeier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 125 ff.; *Schaks*, DÖV 2015, 817, 826 f.; *Winkler*, JA 2014, 881. Diesen Aspekt weitgehend ausklammernd *Kromrey*, Belastungskumulation – Ein Beitrag zur Erweiterung des grundrechtlichen Eingriffsbegriffs, 2018, S. 14.

63 Vgl. nur *Bronkars*, Kumulative Eigentumseingriffe, 2007, S. 109 ff.; *Heu*, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018, S. 270 ff. und – jüngst – *Ruschemeier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 234 ff.

64 Etwa *G. Kirchhof*, NJW 2006, 732, 733 u. 735; *Klement*, AöR 134 (2009), 35, 80; *Kromrey*, Belastungskumulation – Ein Beitrag zur Erweiterung des grundrechtlichen Eingriffsbegriffs, 2018, S. 185 ff.; *Tanneberger*, Die Sicherheitsverfassung, 2014, S. 261 f. S. Vierter Teil II. 1. u. 2.

65 S. nur *Jesse*, Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, 2014, S. 194 ff.; *Ruschemeier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 224 ff. *Kromrey*, Belastungskumulation – Ein Beitrag zur Erweiterung des grundrechtlichen Eingriffsbegriffs, 2018, S. 8 u. S. 88 Fn. 317 erkennt das Problem, geht dem aber im Folgenden nicht mehr nach.