

## Additive Grundrechtseingriffe in der Fallbearbeitung

Wiss. Mitarbeiter Tim Buchholz, Heidelberg\*

Die klassische Grundrechtsdogmatik ist blind gegenüber der Unverhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen, die erst durch das Zusammentreffen mehrerer Eingriffe entsteht. Diesem Problem begegnen Wissenschaft und Rechtsprechung mit der Figur des additiven Grundrechtseingriffs. Der Beitrag soll einen Überblick über den Anwendungsbereich des additiven Grundrechtseingriffs geben und Studenten eine Prüfungsstruktur für die Fallbearbeitung an die Hand geben.

<b>I. Das Problem der klassischen Prüfung der Freiheitsrechte .....</b>	<b>880</b>
<b>II. Figur des additiven Grundrechtseingriffs .....</b>	<b>880</b>
1. Erfordernis der additiven Betrachtung.....	880
2. Voraussetzungen .....	880
a) Gleicher Grundrechtsträger .....	881
b) Betroffenheit von Grundrechten mit gleichem Schutzzweck .....	881
c) Gleichzeitigkeit .....	882
d) Konnexität .....	882
3. Prüfungsstruktur .....	883
a) Schutzbereich .....	883
b) Eingriff.....	883
c) Rechtfertigung.....	884
aa) Prinzip der Gesamtverhältnismäßigkeit .....	884
(1) Legitimer Zweck .....	884
(2) Geeignetheit .....	884
(3) Erforderlichkeit.....	884
(4) Angemessenheit .....	884
bb) Verstoß gegen die Wesensgehaltsgarantie aus Art. 19 Abs. 2 GG? .....	885
<b>III. Rechtsfolgen bei Vorliegen der Unverhältnismäßigkeit der Gesamtbelastung .....</b>	<b>885</b>
<b>IV. Mögliche Fallkonstellationen .....</b>	<b>886</b>
1. Privatsphäre .....	886
2. „Doppelbestrafung“ .....	886
3. Kumulierte Steuerlasten .....	887
<b>V. Additive Grundrechtseingriffe im Mehrebenensystem .....</b>	<b>887</b>

\* Der Autor ist Wiss. Mitarbeiter und Doktorand am Institut für Finanz- und Steuerrecht in Heidelberg (Prof. Dr. Reimer/Prof. Dr. Kube).

## I. Das Problem der klassischen Prüfung der Freiheitsrechte

Die klassische Prüfung einer Grundrechtsverletzung zeichnet sich durch ihre Punktualität aus, da eine konkrete staatliche Maßnahme dem Schutzbereich eines bestimmten Grundrechts gegenübergestellt wird. Die klassische Dogmatik blendet kumulative Belastungen des Bürgers durch verschiedene staatliche Maßnahmen aus.<sup>1</sup> Das stellt die Effektivität der Grundrechte als Abwehrrechte des Bürgers in Frage. Das erkennt auch das BVerfG, das in additiven Grundrechtseingriffen ein „Gefährdungspotential“<sup>2</sup> sieht. In der Literatur finden sich einige Vorschläge, wie mit additiven Grundrechtseingriffen umzugehen ist.<sup>3</sup> Naturgemäß kann und soll der Beitrag nicht auf alle dogmatischen Feinheiten des additiven Grundrechtseingriffs eingehen. Er gibt einen Überblick über die Figur und typische Fallkonstellationen. Zudem wird ein Vorschlag unterbereitet, wie Studenten diese in der Fallprüfung anwenden sollten.

## II. Figur des additiven Grundrechtseingriffs

### 1. Erfordernis der additiven Betrachtung

Grundrechte können nur als effektive Abwehrrechte fungieren, wenn sich die Grundrechtsdogmatik für die Prüfung additiver Grundrechtseingriffe öffnet.<sup>4</sup> Daher besteht Einigkeit darüber, dass bei der Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Maßnahmen mit den Grundrechten die kumulative Wirkung der Eingriffe betrachtet werden muss.<sup>5</sup> Dafür spricht der Realitätsbezug der Grundrechte: Es soll nicht aufgrund der klassischen Dogmatik isoliert auf einzelne staatliche Eingriffe geblickt werden, sondern die tatsächliche Belastung des Bürgers realitätsgerecht in die Grundrechtsprüfung übertragen werden.<sup>6</sup> Die Figur des additiven Grundrechtseingriffs bezweckt, die Schutzlücke zu schließen, die durch die punktuelle Grundrechtsprüfung hervorgerufen wird.<sup>7</sup> Die Figur ist in dem Sinne zu verstehen, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen geprüft werden kann, ob unterschiedliche Grundrechtseingriffe aufgrund ihrer Kumulation den Bürger unverhältnismäßig belasten und damit mit den Grundrechten unvereinbar sind.

### 2. Voraussetzungen

Die Voraussetzungen für die Prüfung eines additiven Grundrechtseingriffs sind umstritten. Die Figur des additiven Grundrechtseingriffs ist nur handhabbar, wenn sie nicht ausufert, sondern an bestimmte Tatbestandsvoraussetzungen geknüpft wird. Voraussetzungen für die Prüfung additiver Grundrechtseingriffe sind, dass der gleiche Grundrechtsträger (a)) in Grundrechten mit gleichem Schutzzweck (b)) betroffen ist, die Eingriffe gleichzeitig wirken (c)) und eine Konnexität zwischen den Eingriffen (d)) besteht.

---

<sup>1</sup> Kirchhof, NJW 2006, 732.

<sup>2</sup> BVerfGE 112, 304 (320) = NJW 2005, 1338 (1341) = JuS 2005, 740 (Sachs). So auch BVerfGE 130, 372 (392) = NJW 2012, 1784 (1785 f.).

<sup>3</sup> Lücke, DVBl. 2001, 1469.

<sup>4</sup> Kirchhof, NJW 2006, 732.

<sup>5</sup> Lücke, DVBl. 2001, 1469 ff.; Kirchhof, NJW 2006, 732 ff.; Winkler, JA 2014, 881 ff.; BVerfGE 112, 304 (319 ff.) = NJW 2005, 1338 (1340 ff.) = JuS 2005, 740 (Sachs); BVerfGE 130, 372 (392 ff.) = NJW 2012, 1784 (1785 ff.); BVerfGE 141, 220 Rn. 130 = NJW 2016, 1781 = JuS 2016, 662 (Sachs); BVerfGE 159, 223 Rn. 223, 295 = NJW 2022, 139 = JuS 2022, 182 (Sachs).

<sup>6</sup> Kirchhof, NJW 2006, 732 (734).

<sup>7</sup> Heu, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018, S. 236.

### a) Gleicher Grundrechtsträger

Anerkannt ist, dass der gleiche Grundrechtsträger betroffen sein muss.<sup>8</sup> Zudem werden unter dem additiven Grundrechtseingriff auch Fälle diskutiert, in denen Eingriffe unverhältnismäßig sein sollen, da sie die Grundrechte einer Vielzahl von Personen betreffen.<sup>9</sup> Diese sog. horizontale Kumulation<sup>10</sup> ist nicht Gegenstand des Beitrags.

### b) Betroffenheit von Grundrechten mit gleichem Schutzzweck

Am umstrittensten ist die Voraussetzung, ob ein Eingriff in dasselbe Grundrecht vorliegen muss. Es wird vielfach vertreten, dass ein additiver Grundrechtseingriff nur vorliegt, wenn es sich um Eingriffe in dasselbe Grundrecht handelt.<sup>11</sup> Dafür wird geltend gemacht, dass ansonsten der Anwendungsbereich der Figur des additiven Grundrechtseingriffs nicht hinreichend genau bestimmt werden könne und damit ausufere.<sup>12</sup> Diese Gefahr besteht jedoch auch dann nicht, wenn lediglich gefordert wird, dass die betroffenen Grundrechte denselben Schutzzweck verfolgen. Dieses Merkmal führt zu einem effektiveren Schutz vor additiven Eingriffen im Vergleich zur Voraussetzung desselben Grundrechts. Wird lediglich auf dasselbe Grundrecht abgestellt, könnten Rundumüberwachungen, die sowohl die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) als auch die persönliche Kommunikation (Art. 10 GG) betreffen, nicht geprüft werden, obwohl jeweils derselbe Schutzzweck der Privatsphäre betroffen ist. Auch das BVerfG lehnt es ab, nur Eingriffe in dasselbe Grundrecht zu berücksichtigen: Es sei „möglich, dass verschiedene einzelne, für sich betrachtet geringfügige Eingriffe in *grundrechtlich geschützte Bereiche*<sup>13</sup> in ihrer Gesamtwirkung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung führen, die das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität überschreitet.“<sup>14</sup> In der ersten Entscheidung zur Bundesnotbremse bezüglich der Corona-Schutzmaßnahmen stellte es fest, dass der „Gesetzgeber [...] das Gewicht *der Eingriffe in die betroffenen Grundrechte*<sup>15</sup> auch nicht lediglich isoliert betrachten“<sup>16</sup> durfte.

Das Merkmal desselben Schutzzwecks ist auch hinreichend genau, da der Schutzzweck eines Grundrechts mithilfe der Auslegung ermittelt werden kann. In der Literatur gibt es eine Vielzahl von Vorschlägen, wie auf das Merkmal desselben Grundrechts verzichtet werden kann: Es müsse sich um „vergleichbare Gegenstände“<sup>17</sup> handeln, der gleiche „Freiheitsraum“<sup>18</sup> oder „Lebensraum“<sup>19</sup> müsse betroffen sein. Die Vorschläge beruhen auf demselben Gedanken, dass ein Abstellen auf ein einziges Grundrecht zu eng ist.<sup>20</sup> Das Merkmal desselben Schutzzwecks entgeht diesem Problem und ist im

<sup>8</sup> Brade, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 161 m.w.N.

<sup>9</sup> Kirchhof, Grundrechte und Wirklichkeit, 2006, S. 32, ablehnend dazu Ruschemeier, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 140 f.

<sup>10</sup> Siehe dazu Klement, AöR 134 (2009), 35 (45 ff.).

<sup>11</sup> Lücke, DVBl. 2001, 1469 (1470); Ruschemeier, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 136 ff.; Brade, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 200 f.

<sup>12</sup> Ruschemeier, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 138; Brade, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 200.

<sup>13</sup> Hervorhebung des Verf.

<sup>14</sup> BVerfGE 123, 186 (265 f.) = NJW 2009, 2033 (2045) = JuS 2009, 848 (Sachs). So auch BVerfGE 130, 372 (392) = NJW 2012, 1784 (1785 f.).

<sup>15</sup> Hervorhebung des Verf.

<sup>16</sup> BVerfGE 159, 223 (321 Rn. 223) = NJW 2022, 139 = JuS 2022, 182 (Sachs).

<sup>17</sup> Kirchhof, NJW 2006, 732 (734); ders., Grundrechte und Wirklichkeit, 2006, S. 28.

<sup>18</sup> Winkler, JA 2014, 881 (884 ff.).

<sup>19</sup> Hillgruber, in: Kirchhof/Isensee, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 9, 3. Aufl. 2011, § 200 Rn. 97.

<sup>20</sup> Winkler, JA 2014, 881 (885); Heu, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018, S. 234 f.

Vergleich zu den eben genannten Merkmalen am besten handhabbar, da sich der Schutzzweck der verschiedenen Grundrechte durch Auslegung rechtssicher bestimmen lässt. Bei Art. 2 Abs. 1 GG kann aufgrund der Weite des Schutzbereichs nicht auf den abstrakten Schutzzweck abgestellt werden. Vielmehr ist der Schutzzweck im Hinblick darauf zu ermitteln, vor welchem Eingriff Art. 2 Abs. 1 GG im konkreten Fall schützt.

### c) Gleichzeitigkeit

Weitgehende Einigkeit besteht darüber, dass die Eingriffe gleichzeitig wirken müssen.<sup>21</sup> Dabei ist nicht der Erlass der Maßnahme maßgeblich, sondern dass sich die Eingriffe gleichzeitig auswirken. Erfasst werden daher auch fortgesetzte Grundrechtseingriffe, in denen ein Eingriff zwar vor dem anderen begonnen hat, aber weiterhin belastend wirkt.<sup>22</sup> In Ausnahmefällen können auch bereits erledigte Eingriffe erfasst werden. Voraussetzung dafür ist, dass von diesen eine noch andauernde Folgewirkung ausgeht oder es sich um tiefgreifende Grundrechtseingriffe handelt.<sup>23</sup>

### d) Konnexität

Das letzte Tatbestandsmerkmal ist ebenfalls umstritten: Der Zweck eines zusätzlichen Merkmals ist, den Anwendungsbereich des additiven Grundrechtseingriffs zu begrenzen, indem ein Zusammenhang zwischen den Eingriffen gefordert wird. Vielfach wird verlangt, dass die Eingriffe denselben Zweck verfolgen müssen;<sup>24</sup> andere fordern eine Konnexität, wonach auch ein objektiver Zusammenhang zwischen den Eingriffen ausreichen soll.<sup>25</sup> Für die Zweckidentität wird geltend gemacht, dass das Zusammenwirken der Eingriffe nur bei gleicher Zweckverfolgung eine rechtliche Relevanz erlange.<sup>26</sup> Dagegen spricht, dass ein additiver Grundrechtseingriff dann nur bei mehreren finalen Eingriffen vorliegen kann. Dies steht im Widerspruch zum modernen Eingriffsbegriff, der auch faktische, nicht-finale Eingriffe erfasst.<sup>27</sup> Das Tatbestandsmerkmal der Zweckidentität führt dazu, dass der moderne Eingriff vom Anwendungsbereich des additiven Grundrechtseingriffs ausgeschlossen wäre. Das BVerfG lehnt das Merkmal der Zweckidentität ebenfalls ab. Das zeigt sich daran, dass es die Unverhältnismäßigkeit der Kumulation der Freiheitsstrafe und freiheitsentziehender Maßregeln prüft, obwohl diese Maßnahmen – was das BVerfG ausdrücklich feststellt – unterschiedliche Zwecke verfolgen.<sup>28</sup> Vor diesem Hintergrund ist lediglich eine Konnexität zu fordern. Diese besteht, wenn derselbe Zweck verfolgt wird oder wenn die Eingriffe eine Wirkungsidentität aufweisen, also vergleichbar wirken.<sup>29</sup> Mit diesem Kriterium lässt sich auch die Kumulation einer Freiheitsstrafe und freiheitsentziehenden

---

<sup>21</sup> Lücke, DVBl. 2001, 1469 (1470 f.); Kirchhof, NJW 2006, 732 (734); Peine, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. 3, 2009, § 57 Rn. 53; Ruschemeier, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 148; Brade, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 193 ff.

<sup>22</sup> Lücke, DVBl. 2001, 1469 (1470 f.); Ruschemeier, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 148.

<sup>23</sup> Brade, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 196 f. Siehe dazu das Beispiel zur „Doppelbestrafung“ unten.

<sup>24</sup> Lücke, DVBl. 2001, 1469 (1470); Hillgruber, in: Kirchhof/Isensee, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 9, 3. Aufl. 2011, § 200 Rn. 97.

<sup>25</sup> Würsig, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S. 62 f. Zustimmung dazu Brade, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 204 f.

<sup>26</sup> Lücke, DVBl. 2001, 1469 (1470).

<sup>27</sup> Würsig, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S. 52.

<sup>28</sup> BVerfGE 130, 372 (392) = NJW 2012, 1784 (1785 f.).

<sup>29</sup> Würsig, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S. 63 f.; Brade, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 205.

der Maßregel erfassen, da beide vergleichbar wirken, indem sie die Freiheit der Person wegen derselben Tat entziehen.

### 3. Prüfungsstruktur

Für die Fallbearbeitung ist entscheidend, wie die Prüfung eines additiven Grundrechtseingriffs zu strukturieren ist. Klausurbearbeiter stehen vor der Schwierigkeit, dass die Figur zwar weitestgehend anerkannt ist, deren Voraussetzungen aber zum Teil umstritten sind. Die Vielzahl an vertretenen Auffassungen zur Prüfungsstruktur können hier nicht wiedergegeben werden.<sup>30</sup> Es wird vorgeschlagen, zuerst im Sinne der klassischen Grundrechtsdogmatik zu prüfen, ob die einzelnen Maßnahmen mit den einzelnen Grundrechten vereinbar sind. In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob ein Grundrechtsverstoß aufgrund der Addition der Eingriffe vorliegt.

- A. Vereinbarkeit der Maßnahmen mit den einzelnen Grundrechten
- B. Grundrechtsverstoß aufgrund des additiven Grundrechtseingriffs  
Begründung der Erforderlichkeit der kumulativen Betrachtung
  - I. Schutzbereich
  - II. Eingriff
    - 1. Gleicher Grundrechtsträger
    - 2. Gleiches Grundrecht/gleicher Schutzzweck der betroffenen Grundrechte
    - 3. Gleichzeitigkeit
    - 4. Konnexität
  - III. Rechtfertigung  
Prüfung der Gesamtverhältnismäßigkeit

Bevor die dreiteilige Grundrechtsprüfung des additiven Grundrechtseingriffs begonnen wird, sollte erläutert werden, warum die Figur des additiven Grundrechtseingriffs anzuerkennen ist.

#### a) Schutzbereich

Wenn die verschiedenen Eingriffe alle dasselbe Grundrecht betreffen, ist im Schutzbereich lediglich festzustellen, welches konkrete Grundrecht betroffen ist. Handelt es sich dagegen um Eingriffe in mehrere Grundrechte, ist das nicht möglich. In diesem Fall ist Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit den betroffenen Grundrechten heranzuziehen.

#### b) Eingriff

Im Eingriff sind die Voraussetzungen dafür aufzustellen, dass die verschiedenen Eingriffe zusammen betrachtet werden können. Die Voraussetzungen, dass derselbe Grundrechtsträger gleichzeitig betroffen sein muss, sind weitestgehend anerkannt und müssen daher nicht näher erörtert werden. Bei der Konnexität ist mit den oben genannten Argumenten zu begründen, warum diese ausreicht und keine Zweckidentität erforderlich ist. Die zweite Voraussetzung (dasselbe Grundrecht/derselbe Schutzzweck der Grundrechte) sollte wie folgt gehandhabt werden: Ist dasselbe Grundrecht betroffen, sind keine Ausführungen dazu erforderlich, ob der additive Grundrechtseingriff darüber hinaus

---

<sup>30</sup> Siehe dazu *Heu*, *Kulminierende Grundrechtseingriffe*, 2018, S. 225–266; *Brade*, *Additive Grundrechtseingriffe*, 2020, S. 232–360.

auch Eingriffe in unterschiedliche Grundrechte erfasst. Liegen Eingriffe in verschiedene Grundrechte vor, ist zu begründen, warum diese Fälle in den Anwendungsbereich des additiven Grundrechtseingriffs fallen. Danach muss festgestellt werden, dass derselbe Schutzzweck verfolgt wird. Beispiele hierfür sind Art. 10 GG, Art. 13 GG, Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, die alle die Privatsphäre schützen und Art. 14 GG und Art. 2 Abs. 1 GG, die beide vor der Auferlegung unangemessen hoher Geldleistungspflichten schützen.

### c) Rechtfertigung

Bei der Rechtfertigung ist zu berücksichtigen, dass die Einzeleingriffe bereits auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft wurden. Daher ist bei der Rechtfertigung lediglich zu prüfen, ob die Addition der Eingriffe gegen das Prinzip der Gesamtverhältnismäßigkeit verstößt.<sup>31</sup>

#### aa) Prinzip der Gesamtverhältnismäßigkeit

##### (1) Legitimer Zweck

Die verschiedenen Zwecke der Eingriffe müssen bestimmt werden, da sie den Bezugspunkt der späteren Angemessenheitsprüfung bilden.<sup>32</sup>

##### (2) Geeignetheit

Bei der Geeignetheit ist zu prüfen, ob die Eingriffe auch in ihrem Zusammenwirken geeignet sind, die verfolgten Zwecke zu erreichen. Nicht geeignet sind additive Eingriffe, wenn zwischen den Eingriffen Wechselwirkungen dazu führen, dass die Wirksamkeit eines der Eingriffe aufgehoben wird.<sup>33</sup>

##### (3) Erforderlichkeit

Die Gesamtbelastung ist nicht erforderlich, wenn die legitimen Zwecke durch ein weniger belastendes, gleich geeignetes Eingriffsbündel erreicht werden können.<sup>34</sup> Zudem ist die Gesamtbelastung nicht erforderlich, wenn einer der Eingriffe hinweggedacht werden kann, weil die angestrebten Zwecke durch die anderen Eingriffe gleich effektiv erreicht wird.<sup>35</sup> Davon wird jedoch eher selten ausgegangen werden können, da sich verschiedene staatliche Maßnahmen ergänzen und sich ihre Gesamtwirksamkeit dadurch erhöht.<sup>36</sup>

##### (4) Angemessenheit

In der Angemessenheit ist das Gesamtfreiheitsinteresse des Grundrechtsträgers mit dem Gesamteingriffsinteresse abzuwägen.<sup>37</sup> Das Gesamtfreiheitsinteresse ist anhand der Wertigkeit der beeinträchtigten Schutzgüter und der Belastungsintensität der konkreten Eingriffe zu bestimmen.<sup>38</sup> Um

---

<sup>31</sup> Siehe dazu *Brade*, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 322. Dieser schlägt zusätzlich vor, den additiven Eingriff auf einen möglichen Verstoß gegen die Wesensgehaltsgarantie aus Art. 19 Abs. 2 GG zu prüfen (S. 340 ff.), siehe dazu sogleich unter III. 3. b).

<sup>32</sup> *Brade*, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 327 f.

<sup>33</sup> *Kreuter-Kirchhof*, NVwZ 2019, 1791 (1793); *Kaltenstein*, SGB 2016, 365 (370).

<sup>34</sup> *Kreuter-Kirchhof*, NVwZ 2019, 1791 (1793); *Kaltenstein*, SGB 2016, 365 (370).

<sup>35</sup> *Kreuter-Kirchhof*, NVwZ 2019, 1791 (1793).

<sup>36</sup> *Klement*, AöR 134 (2009), 35 (67).

<sup>37</sup> Ablehnend dazu *Heu*, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018, S. 259 f.

<sup>38</sup> *Brade*, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 336 ff.

die Belastungsintensität zu bestimmen, kann es hilfreich sein, auf jeweilige dogmatische Figuren der Grundrechte abzustellen, die entweder direkt zur Unverhältnismäßigkeit führen oder erhöhte Rechtfertigungsanforderungen mit sich bringen.<sup>39</sup> So kann eine unverhältnismäßige Erdrosselungswirkung erst durch die Kumulation von Abgaben hervorgerufen werden oder die additive Wirkung von Freiheitsbeschränkungen kann insgesamt zu einer Freiheitsentziehung i.S.d. Art. 104 Abs. 2–4 GG führen. Zudem kann bei Eingriffen in das APR an die Sphärentheorie angeknüpft werden.<sup>40</sup> Bei der Bestimmung des Gesamtfreiheitsinteresse ist also entscheidend, inwiefern die Addition der Eingriffe die beeinträchtigende Wirkung der Einzeleingriffe verstärkt. Bei der Festlegung des Gesamteingriffsinteresses ist zu berücksichtigen, dass mehrere Maßnahmen, die denselben Zweck verfolgen, in der Regel effektiver wirken und damit das Eingriffsinteresse erhöhen. Werden mehrere Zwecke verfolgt, wächst das Eingriffsinteresse ebenfalls im Vergleich zur isolierten Prüfung der einzelnen Eingriffe.<sup>41</sup>

#### bb) Verstoß gegen die Wesensgehaltsgarantie aus Art. 19 Abs. 2 GG?

Zudem wird vorgeschlagen, zu prüfen, ob die Kumulation der Eingriffe gegen die Wesensgehaltsgarantie aus Art. 19 Abs. 2 GG verstößt.<sup>42</sup> Allerdings ist der Inhalt des Art. 19 Abs. 2 umstritten: Manche sehen in Art. 19 Abs. 2 GG eine objektive Grundrechtsbestimmung, welche die Grundrechte als solche in ihrem Bestand schützt. Danach schützt Art. 19 Abs. 2 GG vor dem Wegfall der geschützten Freiheit „für das soziale Leben im Ganzen“<sup>43</sup>. Nach diesem Verständnis setzt Art. 19 Abs. 2 GG additiven Grundrechtseingriffen keine Grenzen, da diese nur die Betroffenheit des einzelnen Grundrechtsträgers durch kumulierte Eingriffe erfassen und nicht den generellen Wegfall einer grundrechtlichen Freiheit. Andere verstehen Art. 19 Abs. 2 GG subjektiv-rechtlich, wonach er vor der „restlose[n] Entziehung eines Grundrechts im Einzelfall“<sup>44</sup> schützt.<sup>45</sup> Danach schützt Art. 19 Abs. 2 GG auch vor der vollständigen Entziehung durch additive Grundrechtseingriffe. Allerdings ergeben sich bei einem subjektiv-rechtlichen Verständnis von Art. 19 Abs. 2 GG keine zusätzlichen Grenzen als aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Liegt ein Eingriff in den Wesensgehalt eines Grundrechts vor, ist ein Eingriff unverhältnismäßig.<sup>46</sup> Daher muss bei der Rechtfertigung nur die Gesamtverhältnismäßigkeit geprüft werden.

### III. Rechtsfolgen bei Vorliegen der Unverhältnismäßigkeit der Gesamtbelastung

Eine unverhältnismäßige Gesamtbelastung durch mehrere Eingriffe kann durch unterschiedliche Maßnahmen beseitigt werden; es können einzelne Maßnahmen komplett aufgehoben werden oder alle Maßnahmen abgemildert werden. Aufgrund des Demokratieprinzips obliegt diese Entscheidung dem Gesetzgeber. Wenn der Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten hat, um den verfassungswidrigen Zustand zu vermeiden, muss das BVerfG eine Unvereinbarkeitserklärung vornehmen.<sup>47</sup> Bei der Unver-

---

<sup>39</sup> Brade, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 337.

<sup>40</sup> Siehe zu diesen Beispielen Brade, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 337.

<sup>41</sup> Brade, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 338.

<sup>42</sup> Zu diesen zwei Rechtfertigungsvoraussetzungen siehe Brade, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 322.

<sup>43</sup> BVerfGE 2, 266 (285) = NJW 1953, 1057.

<sup>44</sup> BVerfGE 2, 266 (285) = NJW 1953, 1057.

<sup>45</sup> Ruschemeier, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 202 f.

<sup>46</sup> Alexy, Theorie der Grundrechte, 1986, S. 272: „Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG formuliert gegenüber dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz keine zusätzliche Schranke der Einschränkung von Grundrechten.“

<sup>47</sup> BVerfGE 110, 94 (138) = NJW 2004, 1022 (1030) = JuS 2004, 719 (Selmer).

hältnismäßigkeit der kumulativen Eingriffe sollte das BVerfG daher die Gesamtbelastung für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklären und den Gesetzgeber verpflichten, die Gesamtbelastung zu mäßigen.<sup>48</sup>

#### IV. Mögliche Fallkonstellationen

##### 1. Privatsphäre

*Fall:*<sup>49</sup> A steht in Verdacht, vier Sprengstoffanschläge verübt zu haben. Um ihm die Tat nachzuweisen, werden verschiedene Observationsmaßnahmen angeordnet. Diese werden zu verschiedenen Zeitpunkten angeordnet, aber gleichzeitig durchgeführt. Die Wohnung des A und sein Telefonanschluss werden akustisch überwacht. Zugleich observieren Beamte des Bundeskriminalamts ihn visuell. An seinem PKW befindet sich ein GPS-Sender und seine Postsendungen werden geöffnet. A rügt, dass die Kumulation der Maßnahmen ihn übermäßig belastet.

Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 13 GG, Art. 10 GG und dem APR schützt vor additiven Eingriffen in die Privatsphäre, weshalb der Schutzbereich eröffnet ist. Die Gesamtbelastung kann geprüft werden, wenn die Voraussetzungen des additiven Grundrechtseingriffs vorliegen. Die Maßnahmen betreffen alle A und damit denselben Grundrechtsträger. Die Eingriffe betreffen die Privatsphäre des A, sodass in Grundrechte mit demselben Schutzzweck eingegriffen wird. Zudem wirken die Maßnahmen gleichzeitig; auf die unterschiedlichen Zeitpunkte des Erlasses der Maßnahmen kommt es nicht an. Ferner muss eine Konnexität zwischen den Eingriffen bestehen. Alle Maßnahmen bezwecken den Nachweis der Tatbegehung durch A. Daher besteht zwischen den Eingriffen eine Konnexität. Sie erfüllen die Voraussetzungen des additiven Grundrechtseingriffs. Bei der Prüfung der Gesamtverhältnismäßigkeit erhöht sich das Gesamteingriffsinteresse, da das Zusammenwirken der Maßnahmen die Wahrscheinlichkeit erhöht, Erkenntnisse über die Tatbegehung zu erlangen. Zugleich erhöht sich auch das Gesamtfreiheitsinteresse, da die Kumulation der Überwachungsmaßnahmen dazu führt, dass A kaum noch ein unbeobachteter Raum verbleibt.

##### 2. „Doppelbestrafung“

Eine weitere Fallkonstellation bildet die „Doppelbestrafung“. Gemeint sind damit zwei Strafen für dieselbe Tat, die nicht in den Anwendungsbereich von Art. 103 Abs. 3 GG fallen, da dieser nur eine doppelte Bestrafung durch die allgemeinen Strafgesetze erfasst. Gemeint sind damit Taten, die sowohl disziplinarrechtlich als auch strafrechtlich bestraft werden. Verstößt ein Soldat gegen einen Befehl, kann er sowohl mit einem disziplinarrechtlichen Arrest nach § 28 WDO als auch mit einer strafrechtlichen Freiheitsstrafe nach § 20 WStG bestraft werden. Die Eingriffe verfolgen andere Zwecke, da die Disziplinarstrafe präventiven und die Kriminalstrafe repressiven Charakter hat. Die Konnexität der Eingriffe besteht allerdings aufgrund der Wirkungsidentität, da beide Maßnahmen die Fortbewegungsfreiheit aufgrund desselben Verhaltens entziehen. Obwohl der Arrest und die Freiheitsstrafe logischerweise zu unterschiedlichen Zeitpunkten vollzogen werden, liegt die Gleichzeitigkeit vor: Die erste

<sup>48</sup> Kirchhof, Grundrechte und Wirklichkeit, 2006, S. 30 f.

<sup>49</sup> Angelehnt an die GPS-Entscheidung des BVerfG, siehe dazu BVerfGE 112, 304 = NJW 2005, 1338 = JuS 2005, 740 (Sachs). Siehe zur gleichen Thematik der additiven Überwachungsmaßnahmen auch BVerfGE 141, 220 = NJW 2016, 1781 = JuS 2016, 662 (Sachs).

Freiheitsentziehung stellt einen tiefgreifenden Grundrechtseingriff dar, weshalb von ihr eine andauernde Folgewirkung ausgeht. Daher stellen disziplinarrechtliche und strafrechtliche Strafen für dieselbe Tat einen additiven Grundrechtseingriff dar.<sup>50</sup> Ein weiteres Beispiel aus der Rechtsprechung für die „Doppelbestrafung“ ist die Kumulation einer Freiheitsstrafe und der Maßregeln der Besserung und Sicherung.<sup>51</sup>

### 3. Kumulierte Steuerlasten

Im Steuerrecht beschäftigte sich das BVerfG bereits mehrfach mit kumulierten Steuereingriffen, ohne auf die Figur des additiven Grundrechtseingriffs abzustellen. Zunächst stellte der *Zweite Senat* des BVerfG den sog. Halbteilungsgrundsatz auf, wonach die Steuerbelastung durch die Vermögensteuer zusammen mit den sonstigen Steuern auf den Vermögenshinzuerwerb „in der Nähe der hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand“ verbleiben müsse.<sup>52</sup> Später gab der *Zweite Senat* diesen Grundsatz auf, prüfte aber die kumulative Steuerbelastung von Einkommen- und Gewerbesteuer auf ihre Verhältnismäßigkeit; er erklärte eine kumulative Steuerlast von ca. 57 % für verfassungsgemäß.<sup>53</sup> Zurzeit werden auf den Vermögenshinzuerwerb mehrere Steuern erhoben: Einkommen- oder Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und der Solidaritätszuschlag. Diese Steuern greifen gleichzeitig in Art. 14 Abs. 1 GG derselben Grundrechtsträger ein und verfolgen mit der Erzielung von Einnahmen denselben Zweck. Die einzelnen Eingriffe erfüllen damit die Voraussetzungen des additiven Grundrechtseingriffs. Eine Gesamtunverhältnismäßigkeit liegt insbesondere dann vor, wenn die kumulierte Steuerlast erdrosselnde Wirkung hat, also den Betroffenen übermäßig belastet und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigt.

### V. Additive Grundrechtseingriffe im Mehrebenensystem

Zuletzt ist auf das Problem des additiven Grundrechtseingriffs im Mehrebenensystem hinzuweisen. Die entscheidende Frage ist, ob Eingriffe durch die verschiedenen Hoheitsträger (Bund, Länder und Europäische Union) zusammen betrachtet werden. Das wird überwiegend bejaht, da für einen effektiven Grundrechtsschutz die Belastungsintensität des Bürgers maßgeblich sein müsse. Aus seiner Sicht kommt es nicht darauf an, wer die Belastungen hervorgerufen habe.<sup>54</sup> Die additive Betrachtung von nationalen und unionalen Maßnahmen gestaltet sich besonders schwierig, da nationale Maßnahmen und nicht vollständig unionsrechtlich determiniertes innerstaatliches Recht am Maßstab der deutschen Grundrechte zu messen sind, während für vollständig unionsrechtlich determiniertes Recht die Europäische Grundrechtecharta anwendbar ist.

---

<sup>50</sup> So auch *Brade*, *Additive Grundrechtseingriffe*, 2020, S. 198 m.w.N.

<sup>51</sup> BVerfGE 130, 372 = NJW 2012, 1784.

<sup>52</sup> BVerfGE 93, 121 (138) = NJW 1995, 2615 (2617).

<sup>53</sup> BVerfGE 115, 97 = NJW 2006, 1191 = JuS 2006, 661 (*Selmer*).

<sup>54</sup> So auch *Brade*, *Additive Grundrechtseingriffe*, 2020, S. 214 m.w.N. in Fn. 1062. Zur Vertiefung siehe die Ausführungen von *Brade* auf S. 214–223.