

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

Inhaltsübersicht

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. Etathoheit 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

Inhaltsverzeichnis

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. 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
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

Inhaltsverzeichnis

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

Inhaltsverzeichnis

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

Inhaltsverzeichnis

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

