

ILKA KROMREY

Belastungskumulation

*Studien und Beiträge
zum Öffentlichen Recht*

37

Mohr Siebeck

Studien und Beiträge
zum Öffentlichen Recht

Band 37



Ilka Kromrey

Belastungskumulation

Ein Beitrag zur Erweiterung des
grundrechtlichen Eingriffsbegriffs

Mohr Siebeck

Ilka Kromrey, geboren 1984; Studium der Rechtswissenschaft in Greifswald und Pau (Frankreich); 2011 Erste juristische Prüfung; 2011–2015 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald; seit 2015 Referendarin am Kammergericht Berlin; 2017 Promotion.

e-ISBN PDF 978-3-16-155538-1

ISBN 978-3-16-155537-4

ISSN 1867-8912 (Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2018 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohr.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2016/2017 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald als Dissertation angenommen. Ein langer Weg findet damit sein Ende. Mit dem fertig gebundenen Werk in den Händen gipfelt dieser Weg auf einem strahlenden Höhepunkt. Noch längst nicht vergessen sind jedoch die vielen Hürden, die es bis dorthin zu überwinden galt. Unvergessen sind aber auch die Menschen, die mir dabei halfen, und so gebührt ihnen mein herzlichster Dank:

Ich danke an vorderster Stelle meinem Doktorvater Herrn *Prof. Dr. Uwe Kischel*, der mich als studentische Hilfskraft an seinen Lehrstuhl holte und es verstand, mich für die Wissenschaft zu begeistern; der mich dazu ermunterte, den Schritt zur eigenen Promotion zu wagen und mit stets offenem Ohr, wertvoller inhaltlicher Kritik und praktischen Hilfestellungen unterstützte, diese Herausforderung zu meistern.

Mein Dank gilt zudem Herrn *Prof. Dr. Claus Dieter Classen* für die äußerst rasche Erstellung des Zweitgutachtens, aber auch für seine inhaltlichen Anregungen.

Ganz wesentlich zum Erfolg dieser Arbeit beigetragen haben die Mitstreiter meiner „Diss-AG“ – Frau *Dr. Sarah Messinger* und mein Mann Herr *Dr. Hans Kromrey*. Vielen Dank für die zahlreichen langen, nervenaufreibenden, aber stets konstruktiven Diskussionen um den besten Aufbau, die klarste Formulierung und die überzeugendsten Argumente! Vielen Dank für die ehrliche Kritik! Vielen Dank für die wunderschöne Zeit!

Allergrößter Dank gebührt auch meiner Familie, die nie einen Zweifel daran aufkommen ließ, dass ich es schaffen würde.

Schließlich bedanke ich mich bei der *Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung*, Hamburg, für die großzügige Förderung der Drucklegung meiner Arbeit.

Literatur und Rechtsprechung wurden bis zur Fertigstellung des Manuskripts im Frühjahr 2016 umfassend berücksichtigt. Spätere Publikationen sind nur noch vereinzelt eingearbeitet worden.

Berlin, im Frühjahr 2017

Ilka Kromrey

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung – Das Problem des Zusammentreffens staatlicher Maßnahmen	1
I. Der Einzelne im Geflecht staatlicher Maßnahmen	2
1. Idealtypischer Zustand: Eine staatliche Maßnahme trifft Einzelnen	2
2. Rechtswirklichkeit: Vielzahl staatlicher Maßnahmen trifft Einzelnen	2
a. Kombinationsmöglichkeiten staatlicher Maßnahmen	3
aa. Maßnahmen desselben Hoheitsträgers	3
(1) Zusammenspiel nur legislativer Maßnahmen?	3
(2) Staatliche Maßnahmen mit Eingriffsqualität	5
(3) Staatliche Maßnahmen ohne Eingriffsqualität	6
bb. Maßnahmen verschiedener Hoheitsträger	7
(1) Maßnahmen mehrerer staatlicher Gewalten derselben staatlichen Ebene	7
(2) Maßnahmen unterschiedlicher staatlicher Ebenen	8
cc. Staatliches und privates Handeln	8
b. „Belastungskumulation“ als Oberbegriff	9
aa. Uneinheitliche Terminologie	9
bb. Unterkategorien ohne Mehrwert	11
cc. Belastungskumulation als Begriff für die Kumulation eingreifenden Staatshandelns	13
3. Abgrenzung der Belastungskumulation zu verwandten Rechtsproblemen	14
a. Abgrenzung zum Problem der Schutzbereichsverstärkung	14
b. Abgrenzung zum Instrumentenmix	16
II. Fehlende Berücksichtigung der Belastungskumulation im Rahmen der herkömmlichen Grundrechtsdogmatik	17
III. Gesamtbetrachtung als Lösung des Kumulationsproblems	19

B. Belastungskumulation als verfassungsrechtliches Problem . . .	23
I. Skizze der Abwehrfunktion der Grundrechte	24
1. Regel-Ausnahme-Grundsatz	24
2. Begriffskritik am herkömmlichen Prüfungsschema	25
3. Erfordernis einer engen Schutzbereichsbestimmung?	27
4. Lösung des Kumulationsproblems innerhalb des Regel-Ausnahme-Grundsatzes	35
II. Isolierte Abwehr von Grundrechtseingriffen nach der herkömmlichen Dogmatik	37
1. Formaler Eingriffsbegriff als Ausgangspunkt	37
2. Erweiterung des Eingriffsbegriffs hinsichtlich staatlicher Einzelmaßnahmen	39
a. Perspektivwechsel von der Form hin zur Wirkung staatlichen Handelns	39
b. Begrenzung des modernen Eingriffsbegriffs durch wertende Zurechnung	40
c. Irrelevanz der Eingriffsintensität	42
3. Moderner Eingriffsbegriff als umfassende Antwort auf Formenvielfalt staatlicher Einzelmaßnahmen – aber: ohne Antwort auf Kumulations Sachverhalte	45
III. Abwehrfähigkeit von Belastungskumulationen verfassungsrechtlich begründet	47
1. Ausdrückliche Berücksichtigungsgebote	47
a. Ne bis in idem, Art. 103 Abs. 3 GG	48
b. Verbot übermäßiger steuerlicher Belastung, Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG	49
c. Ausdrückliche Berücksichtigungsgebote als Ausnahmeregelungen?	50
2. Art. 1 Abs. 3 GG als Anknüpfung für ein allgemeines Berücksichtigungsgebot	52
3. Materieller Umfang eines allgemeinen Berücksichtigungsgebots	54
a. Verhältnismäßigkeitsprinzip	54
b. Wesensgehaltsgarantie und Menschenwürdekern	56
c. Gebot der Folgerichtigkeit	61
4. Schlussfolgerung: Gesamtbetrachtung als Antwort auf Belastungskumulationen	65

IV. Dogmatische Einordnung der Belastungskumulation als Grundrechtseingriff	67
1. Der Streit um die richtige dogmatische Einordnung der Belastungskumulation – erweiterter Eingriffsbegriff oder bloß Verhältnismäßigkeitsaspekt?	68
2. Einwände gegen die Belastungskumulation als neue Eingriffsform	70
a. Punktuelle Ausrichtung des Eingriffsbegriffs	70
b. Schrankenkumulation	72
c. Fehlende Justiziabilität der Belastungskumulation	74
3. Strittige Einordnung als rein akademisches Problem?	77
a. Belastungskumulation schwerpunktmäßig eine Frage der Verhältnismäßigkeit	78
b. Dogmatische Einordnung mit Folgewirkung für einen effektiven Grundrechtsschutz	79
aa. Abschichten der Probleme	79
bb. Belastungen unterhalb der Eingriffsschwelle	81
cc. Umgehen von Rechtfertigungsanforderungen	83
4. Zwischenergebnis	87
V. Sonderproblem: Kumulative Belastungen unterschiedlicher Hoheitsträger	88
1. Zur wissenschaftlichen Ausgangslage des „vor wem“ bei Belastungskumulationen	88
2. Grundproblem: Grundsatz des eigenverantwortlichen Handelns	90
3. Kompetenzmäßiges und kausales Handeln als notwendige Voraussetzungen wechselseitiger Zurechnung	91
4. Finale Belastungskumulation als Äquivalent zur Mittäterschaft	92
5. Verantwortungszurechnung bei nichtfinalen Belastungskumulationen	94
a. Was muss, das muss?	94
b. Weiterentwicklung der Bundes- und Organtreue zum Prinzip wechselseitiger Erfolgsszurechnung?	95
c. Schutzpflicht für parallel wirkende Belastungen anderer Hoheitsträger?	97
d. Schutzzweck der Abwehrrechte	99
6. Zwischenergebnis	103
VI. Zusammenfassung	103

C. Dogmatik kumulierender Belastungen	105
I. Qualifikation mehrfachen staatlichen Handelns als Belastungskumulation	105
1. Staatliche Belastungen des Einzelnen	106
a. Abgrenzung zum Problem horizontaler Belastungen	107
b. Selbstständige Maßnahmen mit eigener Beschwer	109
c. Identifikation des verantwortlichen Hoheitsträgers	110
2. Gleichzeitig wirkende Belastungen	111
a. Prüfungszeitpunkt maßgeblich für Gleichzeitigkeit der Belastungen	111
b. Simultan und sukzessiv wirksam werdende Belastungen	112
c. Ausschluss bereits abgeschlossener sowie künftiger Belastungen	113
3. Inhaltlich notwendiger Zusammenhang zwischen den Belastungen	115
a. Zurechnung kumulierter Freiheitsverkürzung zur staatlichen Verantwortungssphäre – alter Streit in neuem Gewand	115
b. Gemeinsamer Zweck?	117
c. Gleichartigkeit der Belastungen?	122
d. Betroffenheit desselben Grundrechts?	124
e. Betroffenheit desselben Lebenssachverhalts	130
4. Keine Zurechnung objektiv unvorhersehbarer Kumulationen?	134
II. Auswirkung der Eingriffserweiterung auf den allgemeinen Gesetzesvorbehalt	136
1. Objektive Vorhersehbarkeit als notwendige Voraussetzung für gesetzliche Regelung	137
2. Spezialregelung für Belastungskumulationen regelmäßig entbehrlich	140
3. Anforderungen an die Spezialgrundlage kumulierender Belastungen – zum Problem der Schrankenakumulation	144
III. Auswirkung der Eingriffserweiterung auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	147
1. Rechtfertigungsbedürftigkeit allein aufgrund der Verwendung mehrerer Mittel	148
2. Änderung des Gewichts der widerstreitenden Interessen	150
a. Ermittlung des tatsächlichen Eingriffsinteresses des Staates	150

b. Ermittlung des tatsächlichen Abwehrinteresses des Grundrechtsbetroffenen	152
aa. Diagnoseproblem: Erfordernis hinreichend klarer Belastungssituationen	152
bb. Interaktion der kumulierenden Maßnahmen	153
cc. Einfluss des Betroffenen	155
c. Auswirkung auf die Angemessenheitsprüfung – Gesamtvergleich der Grundrechtssubstanz vor und nach der Belastungskumulation	157
3. Staatlicher Entscheidungsspielraum	158
IV. Berücksichtigung von Kompensationen	161
1. Begriff, verfassungsrechtliche Grundlage und dogmatische Einordnung der Kompensation	163
a. Freiheitsrechtliche Kompensation als Ausgleich von freiheitsrechtlichen Belastungen	163
b. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Kompensation	164
c. Dogmatische Einordnung der freiheitsrechtlichen Kompensation als eigenständige Rechtfertigungsanforderung	166
2. Voraussetzungen freiheitsrechtlicher Kompensation	170
a. Freiheitsrechtliches Defizit und Ausgleichsleistung – Kompensationslage	171
b. Innerer Zusammenhang zwischen Defizit und Ausgleich – Kompensationsverhältnis	171
aa. Betroffener als Adressat von Be- und Entlastung	172
bb. Zeitliche Nähe von Be- und Entlastungswirkung	172
cc. Inhaltlicher Zusammenhang zwischen Be- und Entlastung	173
dd. Ausgleichsmaßnahme mit dem Zweck der Kompensation	174
ee. Identität von eingreifendem und ausgleichendem Hoheitsträger?	175
c. Äquivalenz von Be- und Entlastung – Kompensationserfolg	176
d. Einverständnis des Betroffenen?	179
3. Kompensationsfolgen	180
4. Exkurs: Kompensation durch erhöhte Verfahrensanforderungen	181

D. Rechtsfolgen verfassungswidriger Belastungskumulationen . . .	185
I. Keine Anpassung bei der Verfassungswidrigkeit einzelner Belastungen	186
II. Verfassungswidrige Belastungskumulation der Legislative . . .	187
1. Grundsatz der Unvereinbarerklärung	187
a. Unterschiedliche Ausgangslage gegenüber „einfachen“ Grundrechtseingriffen	187
b. Kumulierende Maßnahmen als einzelne Verfahrensgegenstände	187
c. Belastungskumulation als Verfahrensgegenstand	189
2. Prioritätsprinzip vs. Lex-posterior-Regel bei sukzessiven Belastungen?	196
III. Aufhebung als Rechtsfolge verfassungswidriger Kumulationen von Einzelentscheidungen	198
IV. Verfassungswidrige Kumulation von Normen und Einzelentscheidungen als Sonderkonstellation?	199
E. Zusammenfassung	201
Literaturverzeichnis	205
Sachregister	221

A. Einführung – Das Problem des Zusammentreffens staatlicher Maßnahmen

Schutzbereich, Eingriff, Rechtfertigung. Um diesen Dreischritt dreht sich die deutsche Grundrechtsdogmatik seit vielen Jahren, ohne dass der Weisheit letzter Schluss in Aussicht stünde: Werden in den letzten Jahren Forderungen nach einer differenzierteren Bestimmung des Schutzbereichs laut,¹ so finden sich ebenso schutzbereichsaufweichende Tendenzen.² Und auch der Grundrechtseingriff ist nach wie vor ein „schillerndes Phänomen“³, die dahinter stehende Dogmatik wird teilweise jedoch wenig positiv als „Paradigma für die Undurchschaubarkeit der deutschen Grundrechtsdogmatik“⁴ beschrieben. Gegenstand der Diskussionen sind zumeist die Konturen des Grundrechtseingriffs: War der „klassische“ Eingriffsbegriff relativ klar umrissen, so wurde auf den Wandel staatlicher Handlungsinstrumente⁵ mit der steten Aufweichung bis hin zur nahezu vollständigen Aufgabe der Eingriffsmerkmale reagiert.⁶ „Klassisch“ geblieben ist die Einzelbetrachtung – Gegenstand der grundrechtlichen Prüfung ist *eine* staatliche Maßnahme.⁷

¹ Zur Gewährleistungslehre siehe infra B.I.3.

² Zum Problem der Schutzbereichsverstärkung siehe infra A.I.3.a. und C.I.3.d.

³ Lindner, Franz Josef: „Grundrechtseingriff“ oder „grundrechtswidriger Effekt“, DÖV 2004, 765 (765).

⁴ Kahl, Wolfgang: Neuere Entwicklungslinien der Grundrechtsdogmatik, AöR 131 (2006), 579 (599).

⁵ So hat sich beispielsweise neben dem Verwaltungsakt als klassisches Eingriffsmodell der Verwaltung eine Vielzahl weiterer Handlungsinstrumente etabliert, vgl. dazu bereits Kirchhof, Paul: Verwalten durch „mittelbares“ Einwirken, 1977 (passim); vgl. ferner die Beiträge der 31. Assistententagung Öffentliches Recht in Bremen: Becker-Schwarze, Kathrin et al. (Hrsg.): Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht, 1991.

⁶ Zu dieser Einschätzung vgl. Klopfer, Michael: Verfassungsrecht II – Grundrechte, 2010, 85. Grundlegend zum Grundrechtseingriff und seiner Entwicklung vgl. Sachs, Michael: Grundrechtseingriff und Grundrechtsbetroffenheit, in: Stern (Hrsg.): Staatsrecht, Bd. III/2, 1994, § 78, 75 (insbes. 82 ff.). Allerdings sind auch hier gegenläufige Tendenzen erkennbar; zu dieser Beobachtung vgl. Wahl, Rainer: Der Grundrechtseingriff, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 57 (1998), 117 (117 ff.). Zur Entwicklung vom „klassischen“ zum modernen Eingriffsbegriff siehe infra B.II.

⁷ Vgl. nur Pieroth, Bodo; Schlink, Bernhard; Kingreen, Thorsten; Poscher, Ralf: Grund-

Aber auch die Einzelbetrachtung sieht sich einer neuen Entwicklung ausgesetzt. Ins Blickfeld ist das vielfältige Zusammentreffen staatlicher Maßnahmen geraten, dem jeder Grundrechtsbetroffene ausgesetzt ist (I.). Im Rahmen der traditionell punktuellen Grundrechtsprüfung werden jedoch Grundrechtsbeeinträchtigungen durch das Zusammenwirken staatlicher Maßnahmen nicht berücksichtigt (II.). Zunächst sehr vereinzelt und kaum beachtet, seit einigen Jahren nunmehr verstärkt und nochmals befeuert durch die GPS-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2005⁸ wird daher eine umfassendere Prüfung staatlicher Maßnahmen gefordert.⁹ Zu Recht: Die herkömmlich punktuelle Grundrechtsdogmatik gilt es um eine Gesamtbetrachtung zusammenwirkender Einzelmaßnahmen zu ergänzen (III.).

I. Der Einzelne im Geflecht staatlicher Maßnahmen

1. Idealtypischer Zustand: Eine staatliche Maßnahme trifft Einzelnen

Die Prüfung nur einer staatlichen Maßnahme am Maßstab des Grundrechtskatalogs entspricht einem wohl idealtypischen Zustand: Der Staat belastet den Einzelnen beispielsweise mit einer steuerlichen Abgabe; er wird verpflichtet, eine umweltrechtliche Auflage zu erfüllen; er wird telefonisch überwacht. Der Staat greift also in die verschiedenen grundrechtlich geschützten Bereiche – Eigentum, Beruf, Persönlichkeit – permanent mit vielen verschiedenen Maßnahmen ein, diese Grundrechtseingriffe existieren aber zusammenhanglos nebeneinander und beeinflussen sich daher in ihrer rechtlichen Bewertung untereinander nicht.

2. Rechtswirklichkeit: Vielzahl staatlicher Maßnahmen trifft Einzelnen

Entgegen dieser idealisierten Vorstellung sieht sich der Einzelne tatsächlich jedoch nicht nur einer Vielzahl staatlicher Maßnahmen ausgesetzt, diese treffen mitunter derart aufeinander, dass sie aus der Sicht des Einzelnen als Teile einer großen Gesamtmaßnahme erscheinen: Der Einzelne wird steuerlich mehrfach

rechte – Staatsrecht II, 31. Aufl. 2015, 3: „Der Kern eines Grundrechtsfalls ist meistens die Frage, ob *eine* bestimmte staatliche Maßnahme [...] gegen ein Grundrecht verstößt.“ (Herüberhebung durch die Verfasserin).

⁸ BVerfGE 112, 304.

⁹ Vgl. nur *Hufen, Friedhelm*: Der Grundrechtseingriff, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 57 (1998), 131 (131 ff.). Für weitere Nachweise siehe *infra* Fn. 95.

belastet; ihm werden mehrere umweltrechtliche Auflagen erteilt; er wird nicht nur telefonisch, sondern zusätzlich auch per GPS polizeilich überwacht.

a. Kombinationsmöglichkeiten staatlicher Maßnahmen

Das Zusammentreffen staatlicher Maßnahmen gestaltet sich dabei recht unterschiedlich. Kombinationsmöglichkeiten ergeben sich sowohl mit Maßnahmen desselben Hoheitsträgers (aa.) als auch mit solchen verschiedener Hoheitsträger (bb.). Da im Einzelfall die Frage, welches hoheitliche Handeln dem Sachverhalt seine maßgebliche Prägung gibt und damit die prüfungsrelevante Grundrechtsbelastung darstellt – das grundrechtswidrige Gesetz, die behördliche Anwendung dieses Gesetzes oder die entsprechende Entscheidung des Gerichts –, nicht immer eindeutig beantwortet werden kann,¹⁰ soll die folgende Kategorisierung vor allem der Veranschaulichung des Problems dienen und darf nicht als zwingend verstanden werden. Schließlich gilt es, kurz auf die besondere Konstellation eines Zusammenspiels staatlichen und privaten Handelns hinzuweisen (cc.).

aa. Maßnahmen desselben Hoheitsträgers

In Frage kommt zunächst eine Kombination von staatlichen Maßnahmen einer staatlichen Gewalt derselben staatlichen Ebenen – d. h. ein Zusammenspiel von Maßnahmen desselben Hoheitsträgers. Hier und auch bei den folgenden Konstellationen sind wiederum zwei Grundvarianten möglich: Staatliche Maßnahmen, die jeweils für sich genommen bereits als Grundrechtseingriffe qualifiziert werden können (2), sowie staatliche Maßnahmen, die isoliert bewertet keine Eingriffe darstellen, gemeinsam betrachtet aber die Schwelle zum Eingriff überschreiten würden (3). Vorweg gilt es jedoch, die teilweise vorgenommene Einschränkung zu korrigieren, das Zusammenwirken staatlicher Maßnahmen würde nur Legislativakte betreffen (1).

(1) Zusammenspiel nur legislativer Maßnahmen?

Teilweise wird das Problem des Zusammenwirkens staatlicher Maßnahmen auf Legislativakte beschränkt. Gesetze würden entweder direkt in Grundrechte eingreifen oder sie würden Rechtsprechung und Verwaltung die Grundlage dafür geben, einen Grundrechtseingriff vorzunehmen. Nur die Legislative könne da-

¹⁰ Zur Frage, gegen welchen Akt hoheitlicher Gewalt dem Einzelnen der Weg zum Verfassungsgericht offen steht, vgl. *Bethge, Herbert*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge: Bundesverfassungsgerichtsgesetz-Kommentar, Loseblatt, 47. EL (Stand: Aug. 2015), § 90 Rn. 183 [42. EL (Stand: Okt. 2013)].

her konstruktiv die Grundlage eingreifender Maßnahmen verändern.¹¹ Diese Einschränkung vermag jedoch nicht zu überzeugen: Zu bedenken ist zunächst, dass sich der Einzelne nach dem Unmittelbarkeitserfordernis des Bundesverfassungsgerichts¹² nur ausnahmsweise direkt gegen eine Norm wehren kann. Voraussetzung ist grundsätzlich ein Vollzugsakt; erst dieser ist vor Gericht angreifbar. Hiergegen ließe sich wiederum einwenden, dass die Unmittelbarkeit der staatlichen Maßnahme lediglich deshalb Zulässigkeitsvoraussetzung der Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze ist, um das Bundesverfassungsgericht zu entlasten,¹³ das Gesetz als solches aber sehr wohl einen Eingriff darstellt und im Wege der konkreten oder abstrakten Normenkontrolle am Maßstab der Grundrechte gemessen werden kann.¹⁴ Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen sind jedoch nicht immer zu 100 Prozent das Ergebnis bloßer Gesetzesanwendungen. So räumt der Gesetzgeber der Verwaltung vielfach einen Ermessensspielraum ein, sodass nicht das Gesetz die konkrete Rechtsfolge für den Einzelnen vorgibt, sondern der Verwaltungsbeamte, der überlegt, ob er überhaupt tätig wird und welche Rechtsfolge er im Einzelfall für zweckmäßig erachtet.¹⁵ Zudem ist es Aufgabe von Verwaltung und insbesondere Rechtsprechung, unbestimmten Rechtsbegriffen Konturen zu geben. Gerade die Auslegung der Norm in einer bestimmten Weise kann dem Grundrechtseingriff die maßgebliche Schwere geben und wird damit zum Gegenstand grundrechtlicher Überprüfung.¹⁶ Wäre lediglich ein Zusammenspiel legislativer Maßnahmen von Bedeutung, würde

¹¹ *Bronkars, Caroline*: Kumulative Eigentumseingriffe, 2007, 91 f. Interessanterweise ist die Qualifikation legislativer Maßnahmen als Eingriff erst ein Gedanke neuerer Zeit; typischerweise wurde zunächst lediglich der Vollzugsakt als Eingriff angesehen, vgl. *Eckhoff, Rolf*: Der Grundrechtseingriff, 1992, 110 ff. m. w. N.

¹² BVerfGE 110, 370 (381 f.); 122, 63 (78) – st. Rspr. Für Satzungen und Rechtsverordnungen aufgrund des BauGB sowie andere im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften ist gleichwohl § 47 Abs. 1 VwGO zu berücksichtigen.

¹³ Vgl. *Benda, Ernst*: Die Verfassungsbeschwerde, in: Benda/Klein: Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, § 19, 147 (237).

¹⁴ Differenzierend zur Frage, ob bereits die Ermächtigungsgrundlage Eingriffsqualität besitzt, *Sachs* (Fn. 6), 125 f.

¹⁵ Ebenso *Klement, Jan Henrik*: Die Kumulation von Grundrechtseingriffen im Umweltrecht, AöR 134 (2009), 35 (53 f.); *Lee, Eun-Kyung*: Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen, 2013, 101. Zum Verwaltungsermessen statt vieler *Maurer, Hartmut*: Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, 143 ff. Vgl. zudem *Grimm, Dieter*: Das Grundgesetz nach 40 Jahren, NJW 1989, 1305 (1309), der infolge der Verkomplizierung gesellschaftlicher Verhältnisse das Gesetz lediglich als „Ausgangspunkt und Rahmen für eine administrative Strategie“ begreift.

¹⁶ Vgl. nur die Entwicklung des strafrechtlichen Gewaltbegriffs der Nötigung: *Magnus, Dorothea*: Der Gewaltbegriff der Nötigung (§ 240 StGB) im Lichte der neuesten BVerfG-Rechtsprechung, NSTz 2012, 538 (539 ff.).

folglich grundlos eine große Fallgruppe aus der Betrachtung ausgeklammert werden. Letztlich ist auch nicht ersichtlich, warum bei „einfachen“ Grundrechtseingriffen, also belastenden Einzelmaßnahmen, ein Handeln jeder der drei Staatsgewalten genügt, bei einem Zusammenspiel staatlicher Maßnahmen jedoch nur Maßnahmen der Legislative berücksichtigt werden sollten.¹⁷

(2) Staatliche Maßnahmen mit Eingriffsqualität

Das Zusammentreffen staatlicher Maßnahmen einer staatlichen Gewalt ist also grundsätzlich im Rahmen sowohl legislativen und exekutiven, aber auch judikativen Handelns denkbar. Letzteres scheint jedoch von eher geringer praktischer Relevanz; jedenfalls finden sich kaum Beispiele für kumulierende gerichtliche Eingriffe. Geradezu klassisch und durch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Sicherungsverwahrung¹⁸ wieder aktuell sind allerdings gerichtliche Mehrfachbestrafungen desselben kriminellen Verhaltens.¹⁹ Für die Gemengelage verschiedener legislativer Eingriffe lassen sich hingegen vielfältige Beispiele anführen: Bereits vor einiger Zeit hatte das Bundesverfassungsgericht darüber zu entscheiden, ob die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer nach dem damaligen Mitbestimmungsgesetz mit denen des damaligen Betriebsverfassungsgesetzes derart zusammenwirkten, dass sie gemeinsam zu einem verfassungsrechtswidrigen Übergewicht der Rechtspositionen der Arbeitnehmer gegenüber der Arbeitgeberseite führten.²⁰ Einige Jahre später stellte das Gericht die Verfassungswidrigkeit von Kürzungen des Kindergeldes fest, jedoch erst in der Zusammenschau mit dem Wegfall von Kinderfreibeträgen bei der Einkommensteuer und dem gesetzgeberischen Ziel, durch das Kindergeld den Wegfall der Kinderfreibeträge auszugleichen.²¹ In neuerer Zeit wurde das Beitragssatzsicherungsgesetz unter anderem wegen seiner fehlenden Berücksichtigung bereits bestehender Belastungen für Apotheker

¹⁷ Siehe auch *Winkler, Daniela*: Der „additive Grundrechtseingriff“, JA 2014, 881 (882).

¹⁸ EGMR, Urt. v. 17.12.2009 – 19359/04, M. ./ Deutschland, Rn. 130. Problematisiert wird die Sicherungsverwahrung jedoch v. a. im Zusammenhang mit dem Rückwirkungsverbot, vgl. *Drenkhahn, Kirstin; Morgenstern, Christine*: Dabei soll es uns auf den Namen nicht ankommen, ZStW 2012, 132 (passim).

¹⁹ Zum Ne-bis-in-idem-Grundsatz siehe infra B.III.1.a. Zumindest denkbar wäre auch ein Zusammenspiel verschiedener Gerichtsentscheidungen, die den Einzelnen mehrfach durch für ihn nachteilige Auslegung der jeweils maßgeblichen Normen belasten. Eine besondere Schwierigkeit besteht allerdings darin, die Grenze zur legislativen Verantwortungssphäre zu finden, da mit dem Auslegungsergebnis zugleich behauptet wird, die ausgelegte Norm habe den durch das Gericht ermittelten Inhalt; vgl. *Lübbe-Wolff, Gertrude*: Die Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, 1988, 112.

²⁰ Im Ergebnis ablehnend BVerfGE 50, 290 (290 ff.).

²¹ BVerfGE 82, 60 (83 ff.).

gerügt.²² Auch im Rahmen exekutiven Handelns finden sich zahlreiche Beispiele: So weigerten sich Wehrdienstleistende, denen die Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer versagt wurde, wiederholt den Dienst an der Waffe zu leisten und wurden aus diesem Grund mehrfach disziplinarisch mit Arrest bestraft. In Frage stand die Verfassungsmäßigkeit der mehrfachen Bestrafung trotz einer nur einmal getroffenen Gewissensentscheidung.²³ Schließlich können auch Rechtsgebiete wie das Versammlungsrecht oder das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht herangezogen werden: Der Veranstalter einer Versammlung oder sonstigen, etwa musikalischen Veranstaltung muss so vielen Auflagen nachkommen, dass er letztlich von dem geplanten Event absieht.²⁴

(3) Staatliche Maßnahmen ohne Eingriffsqualität

Die wohl als herrschend zu bezeichnende Ansicht geht davon aus, dass nicht jede noch so geringfügig den Schutzbereich beeinträchtigende staatliche Maßnahme zugleich einen Eingriff darstellt; verlangt wird eine gewisse Belastungsintensität.²⁵ Vor diesem Hintergrund stellt sich jedoch die Frage, ob nicht eine bestimmte Häufung sog. Bagatellen oder Lästigkeiten die Schwelle zum Eingriff überschreitet. So ist das behördliche Notieren eines Gesprächsverlaufs unter Umständen ohne grundrechtlichen Belang und muss vom Einzelnen geduldet werden,²⁶ das Sammeln einer Vielzahl belangloser Informationen ist möglicherweise jedoch mehr als bloß lästig und jedenfalls zusammen betrachtet als Eingriff zu qualifizieren.²⁷

Daneben ist auch an zusammenwirkende Grundrechtsgefährdungen zu denken, also solche staatlichen Maßnahmen, die grundsätzlich im Vorfeld verfassungsrechtlich relevanter Grundrechtsbeeinträchtigungen liegen, unter be-

²² Im Ergebnis ablehnend BVerfGE 114, 196 (242 ff.).

²³ Jedenfalls für den Fall der noch nicht erfolgten Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer ablehnend BVerfGE 28, 264 (276 ff.).

²⁴ Vgl. das Beispiel bei *Hufen, Friedhelm*: Staatsrecht II – Grundrechte, 4. Aufl. 2014, 110. Vgl. auch BVerfG, NVwZ 2008, 671 (671 ff.) – hier jedoch jede Auflage einzeln bewertend.

²⁵ Zur Frage der Belastungsintensität als Voraussetzung der Eingriffsqualifikation siehe infra B.II.2.c.

²⁶ Zur sog. Trivialkommunikation vgl. *Vogelgesang, Klaus*: Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung?, 1987, 61 f.; ferner *Rudolf, Walter*: Recht auf informationelle Selbstbestimmung, in: Merten/Papier (Hrsg.): HdGR, Bd. IV, 2011, § 90, 233 (271 ff.); zur geringfügigen Observation vgl. *Schmitz, Monika*: Rechtliche Probleme des Einsatzes Verdeckter Ermittler, 1996, 34 ff.; a. A. *Lammer, Dirk*: Verdeckte Ermittlungen im Strafprozeß, 1992, 25 ff.; *Bechler, Lars*: Informationseingriffe durch intransparenten Umgang mit personenbezogenen Daten, 2010, 62 f. m. w. N.

²⁷ Vgl. bereits BVerfGE 65, 1 (45). Zur Kumulation „belangloser“ Informationen siehe auch infra B.II.2.c.

stimmten Voraussetzungen aber mit einem Grundrechtseingriff gleichgesetzt werden.²⁸ Ein Zusammenwirken minimaler Einzelrisiken – beispielsweise von für sich betrachtet absolut unschädlichen Immissionen – vermag sich unter Umständen zu einer insgesamt verfassungsrechtlich erheblichen Gefährdung summieren.²⁹ Auch inhaltliche Konkretisierungen und Ausgestaltungen – man denke an die normgeprägten Grundrechte etwa aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG oder Art. 14 Abs. 1 GG³⁰ – könnten zusammen betrachtet die Eingriffsschwelle überschreiten.³¹

bb. Maßnahmen verschiedener Hoheitsträger

Neben dem Zusammenspiel von Maßnahmen desselben Hoheitsträgers wirken auch Maßnahmen verschiedener Hoheitsträger zusammen. Dabei ist an Maßnahmen mehrerer staatlicher Gewalten derselben staatlichen Ebene zu denken (1), aber auch an solche staatliche Maßnahmen unterschiedlicher Staatsebenen (2).

(1) Maßnahmen mehrerer staatlicher Gewalten derselben staatlichen Ebene

Staatliche Maßnahmen unterschiedlicher Staatsgewalten derselben staatlichen Ebene sind im Wechselspiel aller drei Gewalten denkbar. So können beispielsweise Normen und Einzelentscheidungen – also Maßnahmen durch Gesetz und aufgrund eines Gesetzes – zusammenwirken. Ein echtes Zusammenspiel der Legislative und der rechtsanwendenden Gewalten liegt allerdings nur dann vor, wenn die zusammenwirkenden Maßnahmen auf eigene Belastungsentscheidungen der jeweiligen Gewalten zurückzuführen sind. Wenn also ein unmittelbar wirkendes Gesetz und eine gebundene Verwaltungsentscheidung zusammenwirken, dann handelt es sich letztlich um ein Zusammenspiel zweier Legislativakte, da der Verwaltung dann kein eigener Entscheidungsspielraum verbleibt.³²

²⁸ Vgl. dazu kurz *Bethge, Herbert*: Der Grundrechtseingriff, 1. Bericht, VVDStRL 57 (1998), 7 (43). Siehe ausführlicher *Sachs* (Fn. 6), 210 ff.

²⁹ Vgl. *Lübbe-Wolff* (Fn. 19), 58; *dies.*: Die rechtliche Kontrolle incremental summierter Gefahren am Beispiel des Immissionsschutzrechts, in: Dreier/Hofmann (Hrsg.): *Parlamentarische Souveränität und technische Entwicklung*, 1986, 167 (176).

³⁰ Dazu kurz *Bethge* (Fn. 28), 29 ff.

³¹ Vgl. *F. Hufen* (Fn. 9), 132. *F. Hufen* spricht an anderer Stelle von „diffuse[n] Verschlechterungen“, *Hufen, Friedhelm*: Die Grundrechte und der Vorbehalt des Gesetzes, in: Grimm (Hrsg.): *Wachsende Staatsaufgaben*, 1990, 273 (279).

³² Ebenso *Klement* (Fn. 15), 53 f.

Möglich ist es schließlich auch, dass Maßnahmen von Verwaltung und Rechtsprechung aufeinandertreffen.³³

(2) Maßnahmen unterschiedlicher staatlicher Ebenen

Maßnahmen unterschiedlicher Träger hoheitlicher Gewalt wirken jedoch nicht nur ausgehend von derselben Ebene zusammen, vielmehr ist auch ein Nebeneinander von Maßnahmen unterschiedlicher Hoheitsebenen sowohl derselben als auch verschiedener Gewalten möglich. Bezogen auf die deutsche Hoheitsgewalt drängt sich insbesondere eine Kombination *bundes- und landesstaatlicher Maßnahmen* auf.³⁴ Zu einem Zusammentreffen bundes- und landesstaatlicher Maßnahmen kam es etwa bei der Sanktionierung zweier Wehrdienstleistender, die der Gehorsamsverweigerung und des tätlichen Angriffs gegen einen Vorgesetzten beschuldigt wurden, woraufhin ihr Regimentskommandeur Arreststrafen anordnete; unabhängig davon verhängte ein Landesgericht wegen desselben Tatkomplexes Gefängnisstrafen.³⁵ In jüngerer Zeit urteilte das Bundesverfassungsgericht in der bereits angesprochenen GPS-Entscheidung über die parallele polizeiliche Überwachung sowohl durch das Bundeskriminalamt als auch den Verfassungsschutz zweier Länder.³⁶ Dies zeigt, dass ein Nebeneinander mehrerer staatlicher Maßnahmen nicht nur durch ein Zusammenspiel bundes- und landesstaatlicher Maßnahmen, sondern auch durch verschiedene landesstaatliche Maßnahmen möglich ist.

cc. Staatliches und privates Handeln

Eine besondere Konstellation, und letztlich bei jeder der aufgezeigten Kombinationsmöglichkeiten denkbar, ist das Zusammentreffen einer staatlichen Maßnahme mit privatem Handeln, das grundsätzlich nicht am Maßstab der Grund-

³³ So etwa in der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung zur Sanktionierung zweier Wehrdienstleistender, dazu sogleich *infra* A.I.2.a.bb.(2).

³⁴ Ins Blickfeld gerät neben einer Kombination von bundes- und landesstaatlichen Maßnahmen mit fortschreitender europäischer Integration auch zunehmend das Zusammentreffen *nationalstaatlicher und unionaler Maßnahmen*. Mehr noch als in der Diskussion zum Zusammenspiel rein deutscher Maßnahmen fehlt es bezüglich einer Kombination von nationalstaatlichen und unionalen Maßnahmen an substanziellen Untersuchungen. Einen ersten Schritt wagt etwa *Hanschmann, Felix*: Das Verschwinden des Grundrechts auf Datenschutz gegen hoheitliche Maßnahmen in der Pluralität von Rechtsregimen, EuGRZ 2011, 219 (passim); siehe zuletzt auch *Jesse, Sven*: Instrumentenverbund als Rechtsproblem am Beispiel effizienter Energienutzung, 2014, 196 ff.

³⁵ Im Ergebnis den Beschwerdeführern zustimmend BVerfGE 21, 378 (388). Mittlerweile auch durch den Gesetzgeber geregelt, § 51 Abs. 1 StGB.

³⁶ BVerfGE 112, 304.

rechte zu messen ist.³⁷ Dieses kann jedoch staatlich verursacht worden sein – wenn sich beispielsweise eine staatlich eröffnete Gefahrenquelle durch die Benutzung Dritter realisiert³⁸ –, ist folglich einer Hoheitsgewalt zuzurechnen und kann damit einer grundrechtlichen Prüfung unterzogen werden.³⁹ Zudem kann entsprechend der Schutzpflichtendogmatik das Gewährenlassen Privater durch einen Träger hoheitlicher Gewalt grundrechtlich relevant werden.⁴⁰ So könnte zum Beispiel eine unter Auflagen gestellte Versammlung zusätzlich durch gewaltbereite Gegendemonstranten belastet werden. Oder aber die gesundheitsschädigende Immissionsbelastung in einem Wohngebiet geht gleichermaßen von einem staatlich betriebenen Kraftwerk und einem privaten Unternehmen aus. Denkbar ist schließlich auch ein Zusammentreffen rein privaten Handelns, dem der Staat entgegenzuwirken hat.⁴¹

b. „Belastungskumulation“ als Oberbegriff

aa. Uneinheitliche Terminologie

Eine einheitliche Terminologie für das rechtserhebliche Zusammentreffen staatlicher Maßnahmen hat sich noch nicht herausgebildet. Gemein ist den gebrauchten Begrifflichkeiten vielfach der Versuch, bereits mit der Bezeichnung das Problem zu verdeutlichen. Dabei besteht die Gefahr, mit einer ungenauen Begriffswahl Missverständnisse zu provozieren, jedenfalls aber das Verständnis der

³⁷ Zum Problem der Grundrechtsbindung Privater statt vieler *Rüfner, Wolfgang*: Grundrechtsadressaten, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.): HdStR, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 197, 793 (823 ff.).

³⁸ Vgl. *Hillgruber, Christian*: Grundrechtlicher Schutzbereich, Grundrechtsausgestaltung und Grundrechtseingriff, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.): HdStR, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 200, 981 (1018).

³⁹ Dazu ausführlich *Sachs* (Fn. 6), 186 ff.

⁴⁰ Nach wohl h. M. ist die Schutzpflicht eine von der Abwehrfunktion wesensverschiedene Grundrechtsfunktion: siehe etwa *Isensee, Josef*: Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.): HdStR, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, § 191, 413 (414); *Hillgruber* (Fn. 38), 1018 f.; *Peine, Franz-Joseph*: Der Grundrechtseingriff, in: Merten/Papier (Hrsg.): HdGR, Bd. III, 2009, § 57, 87 (100); *Jarass, Hans D.*: Funktionen und Dimensionen der Grundrechte, in: Merten/Papier (Hrsg.): HdGR, Bd. II, 2006, § 38, 625 (632 f.). A. A. *Holoubek, Michael*: Der Grundrechtseingriff, in: Merten/Papier (Hrsg.): Grundfragen der Grundrechtsdogmatik, 2007, 17 (31 ff.), der staatliches Unterlassen nicht im Wege der Schutzpflichtendogmatik dem Maßstab der Grundrechte zuführt, sondern als „normalen“ Eingriff qualifiziert. Unabhängig von dieser rechtlichen Einordnung wird das Zusammentreffen staatlicher Maßnahmen teilweise auch i. R. d. Schutzpflichten problematisiert, dazu infra B.V.5.c.

⁴¹ Vgl. *Würsig, Thorsten*: Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, 68 f.; *Kirchhof, Gregor*: Grundrechte und Wirklichkeit, 2007, 40 f., 44.

ohnehin komplexen Kumulationsmaterie zu erschweren. So ist teilweise vom „additiven Grundrechtseingriff“⁴² die Rede; dem Wortsinn nach also von einem aus mehreren staatlichen Maßnahmen zusammengenommenen Grundrechtseingriff. Der Singular erzeugt den Eindruck, dass lediglich ein Eingriff vorliegt, der schlicht das Ergebnis einer Addition verschiedener belastender Einzelmaßnahmen ist.⁴³ Der Begriff scheint damit bildlich bereits die dogmatische Lösung des Problems mit auf den zu Weg geben.⁴⁴ Vermutlich um dem Gedanken einer bloßen Addition von Einzelmaßnahmen entgegenzuwirken, setzt das Bundesverfassungsgericht „additiv“ zusätzlich in Anführungsstriche und bezeichnet das Problem als „„additiven“ Grundrechtseingriff“ oder „„additive“ Grundrechtsbeeinträchtigung“.⁴⁵ Ebenfalls in diese Richtung bewegt sich die Bezeichnung als „kumulativer Grundrechtseingriff“.⁴⁶ Einen Schritt weiter gehen die Verwender der „kumulativ wirkenden Grundrechtseingriffe“.⁴⁷ Demnach wird nicht ein Eingriff aus sich addierenden oder kumulierenden, eingreifenden Einzelmaßnahmen gebildet, sondern es handelt sich um ein Konstrukt aus mehreren zusammen auftretenden Eingriffen. Damit wird allerdings suggeriert, dass es sich bei den Einzelmaßnahmen jeweils um grundrechtliche Eingriffe handeln

⁴² *Lücke, Jörg*: Der additive Grundrechtseingriff sowie das Verbot der übermäßigen Gesamtbelastung des Bürgers, DVBl 2001, 1469 (1470 ff.); *Kirchhof, Ferdinand*: Die Entwicklung des Sozialverfassungsrechts, NZS 2015, 1 (7); *Tanneberger, Steffen*: Die Sicherheitsverfassung, 2014, 257 ff.; *Grimm* (Fn. 15), 1311 spricht von einer „Summierung“; siehe ferner *Kluth, Winfried*: Bundesverfassungsgericht und wirtschaftslenkende Gesetzgebung, ZHR 162 (1998), 657 (673): „summative Betrachtung“.

⁴³ Aus diesem Grund gegen den Begriff des „additiven Grundrechtseingriffs“ *Klement* (Fn. 15), 41 f.; *Kirchhof, Gregor*: Kumulative Belastung durch unterschiedliche staatliche Maßnahmen, NJW 2006, 732 (732 Fn. 9); *ders.* (Fn. 41), 27 Fn. 84; kritisch wohl auch *Holoubek* (Fn. 40), 33.

⁴⁴ In diese Richtung auch *Klement* (Fn. 15), 42.

⁴⁵ BVerfGE 112, 304 (320); 114, 196 (242, 247); 123, 186 (265); 130, 372 (392). Allerdings tauchen die Begrifflichkeiten ohne nähere Erläuterungen auf, über die genauen Beweggründe des Gerichts kann also nur spekuliert werden; so auch *Klement* (Fn. 15), 41; *Lee* (Fn. 15), 96. Die übrige Rechtsprechung hat den Begriff des „„additiven“ Grundrechtseingriffs“ zum Teil übernommen, vgl. BSG, Urteil v. 20.04.2010 – B 1 KR 19/09 R, Rn. 26 (zitiert nach juris); BSG, Urteil v. 29.04.2010 – B 3 KR 11/09 R, Rn. 26 (zitiert nach juris); VG Freiburg (Breisgau), Urteil v. 27.11.2012 – 3 K 160/11, Rn. 42 (zitiert nach juris); teilweise ist von einer „„additiven“ Betrachtung“ die Rede, vgl. BSG, Urteil v. 21.01.2009 – B 12 R 1/07 R, Rn. 46 (zitiert nach juris); teilweise wird auf die zusätzlichen Anführungsstriche verzichtet, vgl. BGHSt 54, 69 (104); LSG BW, Urteil v. 15.11.2011 – L 11 R 267/11, Rn. 70 (zitiert nach juris); BSG, Urteil v. 31.05.2012 – B 13 R 70/12 B, Rn. 8 (zitiert nach juris).

⁴⁶ *Bronkars* (Fn. 11), 24 f.; *F. Hufen* (Fn. 24), 109.

⁴⁷ In seiner Terminologie jedoch nicht einheitlich: *Hufen, Friedhelm*: Berufsfreiheit, NJW 1994, 2913 (2913, 2916); so ist auch von der „Kumulation der Grundrechtsbelastungen“ die Rede, *ibid.*, 2916.

muss; problematisch sind jedoch auch staatliche Maßnahmen unterhalb der Eingriffsschwelle. Letztlich neutral – lediglich das Problem des verfassungsrechtserheblichen Zusammentreffens belastender staatlicher Maßnahmen beschreibend – und damit vorzugswürdig gelingt es dem Begriff der „Belastungskumulation“⁴⁸ oder auch der „kumulativen Belastung“⁴⁹ die oben dargestellten Phänomene zu fassen. Dem Wortlaut nach gemeint ist eine sich aus mehreren staatlichen Belastungen zusammensetzende Beeinträchtigung. Es wird weder der Anschein erweckt, es handele sich bei der Zusammensetzung um eine schlichte Addition der Belastungen, noch wird vorgegeben, es gehe trotz mehrerer Belastungen im Ergebnis um lediglich einen Eingriff, noch dass die Einzelbelastungen bereits für sich genommen Eingriffsqualität besitzen müssten. In Abgrenzung zur „Belastungskumulation“ als Oberbegriff für grundrechtsrelevante Kumulations Sachverhalte kann demgegenüber der Begriff der „einfachen Mehrfachbelastung“⁵⁰ grundrechtsirrelevante Vielfachbelastungen am besten abbilden.

bb. Unterkategorien ohne Mehrwert

Gelegentlich wird versucht, die Sachverhalte der Belastungskumulation in verschiedene Unterkategorien zu ordnen. Beispielsweise wird zwischen dem „kumulativen Grundrechtseingriff“ als Bezeichnung für mehrere staatliche Maßnahmen, denen erst zusammen genommen Eingriffsqualität zukommt, und der „Kumulation von Grundrechtseingriffen“, also einem Zusammentreffen von Einzeleingriffen, unterschieden.⁵¹ Eine solche Differenzierung ist dann von Vorteil, wenn mit den verschiedenen Sachverhalten unterschiedliche Voraussetzungen oder Rechtsfolgen einhergehen, und kann so ein juristisch genaueres Arbeiten ermöglichen.⁵² Zumindest die eben vorgeschlagenen Kategorien sind begrifflich jedoch derart ähnlich, dass ihnen eine große Verwechslungsgefahr

⁴⁸ *Klement* (Fn. 15), 42; *Brenner, Michael*: Vom Jagdrecht zum „Wildtiermanagement“, DÖV 2014, 232 (239); *Schaks, Nils*: Das Verbot der Belastungskumulation als Bestandteil der Wesensgehaltsgarantie, DÖV 2015, 817 (819).

⁴⁹ *G. Kirchhof* (Fn. 43), 732; *ders.* (Fn. 41), 27; *Jesse* (Fn. 34), 144.

⁵⁰ *G. Kirchhof* (Fn. 43), 734.

⁵¹ *Klement* (Fn. 15), 41 f. Teilweise wird die Kumulation von Grundrechtseingriffen auch als „kumulative Grundrechtseinwirkung“ bezeichnet, so *Lee* (Fn. 15), 95. Mit diesem Vorschlag wird begrifflich sogleich verdeutlicht, dass nach Ansicht von *Lee* nur Grundrechtseingriffe in dasselbe Grundrecht kumulieren können, siehe *ibid.*, 143. Zum inhaltlichen Zusammenhang kumulierender Belastungen siehe *infra* C.I.3.

⁵² Vgl. *Alexy, Robert*: Jörn Ipsens Konstruktion der Grundrechte, *Der Staat* 52 (2013), 87 (97).