

KAROLINE MARIA LINZBACH

Additiver Grundrechtseingriff  
und informationelle  
Selbstbestimmung

*Beiträge zum Sicherheitsrecht  
und zur Sicherheitspolitik*

21

---

**Mohr Siebeck**

# Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik

herausgegeben von

Jan-Hendrik Dietrich, Klaus Ferdinand Gärditz  
und Kurt Graulich

21





Karoline Maria Linzbach

# Additiver Grundrechtseingriff und informationelle Selbstbestimmung

Grundrechtsdogmatik als Legitimationsproblem

Mohr Siebeck

*Karoline Maria Linzbach*, geboren 1992; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Bonn; 2017 erstes juristisches Staatsexamen; Wissenschaftliche Mitarbeiterin bei einer Rechtsanwaltsgesellschaft; Rechtsreferendariat am OLG Köln; 2020 Zweites juristisches Staatsexamen; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Universität Bonn; Akademische Rätin a.Z. an der Universität Bonn; 2024 Promotion.  
orcid.org/0009-0007-0418-4440

ISBN 978-3-16-164566-2 / eISBN 978-3-16-164567-9

DOI 10.1628/978-3-16-164567-9

ISSN 2568-731X / eISSN 2569-0922

(Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik)

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

© 2026 Mohr Siebeck Tübingen.

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 die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland  
[www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com), [info@mohrsiebeck.com](mailto:info@mohrsiebeck.com)

## Vorwort

Diese Dissertation entstand im Zeitraum von März 2020 bis zum November 2024 am Lehrstuhl für Öffentliches Recht von Herrn Prof. Dr. *Klaus Ferdinand Gärditz* der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Auf diesem Stand befindet sich die Literaturlauswertung. Ich hatte diese Arbeit mit dem Titel „Additiver Grundrechtseingriff und informationelle Selbstbestimmung als Legitimationsproblem“ zunächst in der Überzeugung begonnen, eine Art ‚additive‘ Grundrechtsprüfung für den Bereich der ‚Überwachung‘ entwickeln zu müssen. Bereits im Studium hatte ich ein besonderes Interesse an diesem Themenkomplex entwickelt und den Gedanken zu einer zusammenfassenden Prüfung nach Lektüre der abweichenden Meinung zum Urteil des BVerfG zum sog. großen Lauschangriff (BVerfGE 109, 279) gehabt. Je länger ich mich jedoch mit der informationellen Selbstbestimmung beschäftigte, desto deutlicher wurde für mich, dass ich auf der Jagd nach einem Phantom war. Ich kam zu dem Schluss, dass meine jahrelang gehegten Überzeugungen als politische Ansicht vertreten werden können, aber nicht zur rechtsgebundenen Grundrechtsauslegung geeignet sind. Die Arbeit befasst sich zwar vornehmlich mit dem Konzept des ‚additiven‘ Grundrechtseingriffs, hat jedoch auch gewisse Bezüge zur sog. Überwachungsgesamtrechnung. Die vom Bundesministerium des Innern und für Heimat und des Bundesministeriums der Justiz am 10. Januar 2024 in Auftrag gegebene unabhängige wissenschaftliche Untersuchung der Sicherheitsgesetze, welche in eine „Überwachungsgesamtrechnung“ münden soll, war bis zum Abschluss dieser Arbeit noch nicht erschienen, mag aber die politische Bedeutung grundrechtsdogmatischer Weichenstellungen im Bereich der informationellen Selbstbestimmung unterstreichen.

Mein Dank gilt zuerst und im Besonderen meinem Doktorvater Prof. Dr. *Klaus Ferdinand Gärditz*. Er war mir nicht nur ein fachlicher Gesprächspartner, sondern hat mir auch immer wieder geholfen, nicht den Mut zu verlieren und weiterzumachen, was besonders während der Covid-19-Pandemie eine außergewöhnliche Leistung gewesen ist. Er hat mir generell beigebracht, was Wissenschaft bedeutet. Als Wissenschaftler ist er mein Vorbild und persönlich ein guter Freund geworden. Ich habe großes Glück gehabt, nach dem Assessorexamen eine Arbeitsstelle an seinem Lehrstuhl antreten zu können. Ohne ihn hätte ich diese Arbeit nicht schreiben können. Ich freue mich, auch in den nächsten Jahren weiter mit ihm arbeiten zu dürfen und noch mehr von ihm zu lernen. Es gibt noch so viel zu entdecken.

Herr Prof. Dr. *Wolfgang Durner* hat nicht nur schnell ein Zweitgutachten erstellt, sondern mir auch wertvolle Hinweise für sprachliche Verbesserungen gegeben. Ich bin ihm hierfür sehr dankbar.

Den Herausgebern der „Beiträge zum Sicherheitsrecht und zur Sicherheitspolitik“, neben Herrn Prof. Dr. *Gärditz*, Herr Prof. *Jan-Hendrik Dietrich* und Herr Prof. Dr. *Kurt Graulich*, danke ich für die Möglichkeit der Publikation in ihrer Reihe.

Weiterhin danken möchte ich Herrn *Oussama Azarzar*, der über seine Arbeitsverpflichtung als wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl hinaus, geduldig bei der Formatierung und Manuskriptdurchsicht der Arbeit geholfen hat.

Schließlich möchte ich mich bedanken bei meiner Familie, insbesondere meinen Eltern, *Gabriele* und *Moritz Linzbach* und meinem Bruder *Stephan Linzbach*, der sich nicht nur sehr viel über *Niklas Luhmann* anhören musste, sondern der mir als Informatiker auch immer wieder versichern konnte, dass meine Vorstellungen über die „moderne Datenverarbeitung“ nicht verfehlt sind.

Bonn, im Februar 2025

Karoline Maria Linzbach

# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	V
Inhaltsverzeichnis .....	IX
Einleitung – „additiver“ Grundrechtseingriff, Gesamtbetrachtungen und informationelle Selbstbestimmung	1
§ 1 Verrechtlichung als Grundrechtsproblem: Schutz informationeller Selbstbestimmung durch Gesamtbetrachtungen? .....	7
I. ‚Additiver‘ Grundrechtseingriff und Belastungskumulation: Annäherung an eine Problembeschreibung .....	8
II. Fazit: Die Grundrechtseffektivität im Rahmen des ‚additiven‘ Grundrechtseingriffs als Hebel zur Einführung werthaltiger Tatsachenannahmen .....	27
§ 2 Das Recht als Ordnung ‚kontrollierter Willkür‘ .....	31
I. Die Kontrafaktizität von Normen, die ‚Persönlichkeit‘ und das Normprogramm .....	33
II. Die Konstitution der freiheitlichen Demokratie als Organisation des dauerhaften Fortlaufs von Erkenntnis- und Willensentscheidungen ...	43
III. Kapitelfazit: ‚Lebendige Selbstbestimmung‘ in der Ordnung ‚kontrollierter Willkür‘ .....	93
§ 3 Die informationelle Selbstbestimmung innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung .....	101
I. Zuordnung von Konkretisierungsleistungen als Spiegel der freiheitlichen Demokratie .....	102
II. Der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG: Anforderungen an die informationelle Selbstbestimmung als normative Schleuse individueller Selbstbestimmung .....	104

<i>III. Der Eingriff: legitimatorischer Kanal in eine rechtlich gesteuerte Abwägung</i> .....	188
<i>IV. Folgerungen für den Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung</i> .....	235
<i>V. Fazit: Der Zusammenhang von effektivem Grundrechtsschutz im rechtlichen Sinne und konkreter Rechtfertigungsprüfung</i> .....	282
<b>§4 Das absolute Persönlichkeitsprofil und die Rundumüberwachung – Art. 19 Abs. 2 GG (bzw. Art. 1 Abs. 1 GG) und der ‚additive‘ Grundrechtseingriff</b> .....	291
1. <i>Bedeutung von Art. 19 Abs. 2 GG in der Rechtsprechung zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht</i> .....	292
2. <i>Genese des „Persönlichkeitsprofils“</i> .....	294
3. <i>Friktionen</i> .....	295
4. <i>Die Prämisse grundsätzlicher Unfreiheit und demokratische Selbstbestimmung</i> .....	296
5. <i>Unwuchten bei Anwendung eines absoluten Wesensgehalts</i> .....	298
6. <i>Der Wesensgehalt des Art. 2 Abs. 1 GG: Einflussnahme im Rahmen der freiheitlichen Demokratie</i> .....	301
7. <i>Der in seiner Relativität absolute Wesensgehalt des Art. 2 Abs. 1 GG</i> .....	304
<b>Fazit Die informationelle Selbstbestimmung – Jagd nach einem Phantom</b> .....	311
<b>Zusammenfassung in Thesen</b> .....	323
<b>Literatur</b> .....	335
<b>Register</b> .....	357

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Inhaltsübersicht .....	VII
Einleitung – „additiver“ Grundrechtseingriff, Gesamtbetrachtungen und informationelle Selbstbestimmung	1
§ 1 Verrechtlichung als Grundrechtsproblem: Schutz informationeller Selbstbestimmung durch Gesamtbetrachtungen? .....	7
<i>I. ‚Additiver‘ Grundrechtseingriff und Belastungskumulation: Annäherung an eine Problembeschreibung .....</i>	<i>8</i>
1. Die „Normenflut“-Diskussion als Leiden am konsolidierten Rechtsstaat der deutschen Wohlstandsjahre .....	9
a) Immer mehr Regeln bedeuten immer weniger Freiheit? .....	10
aa) Mangelnde Übersichtlichkeit als Rechtsproblem? .....	11
bb) Gesetzesänderungen als Gefahr für die Rechtssicherheit? ...	12
b) Die Transformation rechtlicher Kategorien durch selektive Tatsachenberücksichtigung .....	12
c) Außerrechtliche Kategorien und politische Argumentation .....	14
2. Die ‚zunehmende Überwachung‘ – eigener Diskurs, gleiche Muster	15
3. Die Folgen: Endlichkeitsdenken .....	19
4. Der gemeinsame Mechanismus: politische Zielvorstellungen im rechtlichen Gewand durch selektive Tatsachenverarbeitung .....	23
5. Die Radikalisierung rechtlicher Kategorien in ‚Verrechtlichungsdiskursen‘ .....	26
<i>II. Fazit: Die Grundrechtseffektivität im Rahmen des ‚additiven‘ Grundrechtseingriffs als Hebel zur Einführung werthaltiger Tatsachenannahmen .....</i>	<i>27</i>

§ 2 Das Recht als Ordnung ‚kontrollierter Willkür‘ .....	31
<i>I. Die Kontrafaktizität von Normen, die „Persönlichkeit“ und das Normprogramm .....</i>	<i>33</i>
1. Alexys „Gewichtsformel“ und „erweiterte Gewichtsformel“ als Blaupause der ‚additiven‘ Eingriffsprüfung .....	36
a) Tautologie und Willkür .....	37
b) ‚Normative Überinterpretation‘ und Plastizität der Rechtsordnung .....	39
2. Fazit: Art. 2 Abs. 1 GG und die Grundrechte als nicht konkretisierte Normen .....	41
<i>II. Die Konstitution der freiheitlichen Demokratie als Organisation des dauerhaften Fortlaufs von Erkenntnis- und Willensentscheidungen ...</i>	<i>43</i>
1. Das Ineinandergreifen von Rechtsstaat und Demokratie .....	45
a) Institutionelle Bedingungen von demokratischen und rechtsstaatlichen, speziell gerichtlichen, Verfahren .....	46
aa) Beteiligung .....	47
bb) Personelle Legitimation der handelnden Amtsträger .....	49
cc) Antragsabhängigkeit, Verfahrensverlauf und Änderungen der Entscheidungen .....	50
b) Konvergenz institutionellen Settings und materiell- rechtlicher Steuerung .....	52
aa) Das personell gebundene demokratische Verfahren .....	52
bb) Das sachlich-inhaltlich gebundene gerichtliche Verfahren ...	55
cc) Spiegelung in den materiell-rechtlichen Leerstellen der Grundrechtskonkretisierung .....	56
2. Zwischenfazit: Die Bindung freier Willens- und Erkenntnisfähigkeit an Personen bzw. Persönlichkeiten .....	60
3. Die rechtsanwendende Grundrechtskonkretisierung im Verfahren subjektiven Rechtsschutzes .....	65
a) Die Abhängigkeit der Rechtsbindung von der Beteiligung im Verfahren .....	66
aa) Unabhängigkeit und Unparteilichkeit als zentrales Charakteristikum rechtsprechender Tätigkeit .....	66
bb) Zusammenhang von Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Verfahren .....	68
cc) Zwischenfazit: Zusammenhang von materieller Rechtsbindung und Verfahren .....	69
b) Die Bestimmung der ‚nicht konkretisierten‘ Grundrechtsnorm im subjektiven Rechtsschutz .....	70
aa) Die Grundrechtskonkretisierung in Anknüpfung an die individuelle und demokratische Selbstbestimmung .....	71
(1) Der Antrag und Vortrag als individuelle Priorisierungs- bzw. Hierarchisierungsentscheidung .....	72

(a) Das Recht auf rechtliches Gehör und Art. 1 Abs. 1 GG .....	74
(b) Die Verbindung demokratischer und individueller Selbstbestimmung in Art. 1 Abs. 1 GG .....	78
(2) Die Folge: Der Akt öffentlicher Gewalt (Art. 19 Abs. 4 GG) als demokratische Priorisierungs- und Hierarchisierungsentscheidung .....	79
bb) Die individualisierende Grundrechtskonkretisierung durch das Gericht .....	80
cc) Rechtsanwendende Maßstabsbildung .....	84
c) Zwischenfazit: Der Unterschied zwischen Rechtsanwendung und -setzung und die Kontrafaktizität von Normen .....	87
4. Die Verkehrung von Grundsatz und Ausnahme bei „Effektuiierungsvorstellungen“ .....	91
<i>III. Kapitelfazit: ‚Lebendige Selbstbestimmung‘ in der Ordnung ‚kontrollierter Willkür‘ .....</i>	<i>93</i>
§ 3 Die informationelle Selbstbestimmung innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung .....	101
<i>I. Zuordnung von Konkretisierungsleistungen als Spiegel der freiheitlichen Demokratie .....</i>	<i>102</i>
<i>II. Der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG: Anforderungen an die informationelle Selbstbestimmung als normative Schleuse individueller Selbstbestimmung .....</i>	<i>104</i>
1. Tatsächliche Umstände und ‚neue‘ Grundrechte – informationelle Selbstbestimmung und die moderne Datenverarbeitung .....	106
2. Genese und Kritik an der informationellen Selbstbestimmung: Schutzbereichskonkretisierung durch „(soziale) Tatsachen“ als Irrweg .....	108
a) Die erstmalige Begründung des „informationellen Selbstbestimmungsrechts“ im BMI-Gutachten von 1972 .....	109
b) „Die moderne Datenverarbeitung“ im BMI-Gutachten von 1972 – was ist hier überhaupt gefährlich? .....	110
c) Die „Uminterpretation“ von Art. 2 Abs. 1 GG: Systemtheoretische Konkretisierung. ....	116
aa) Die „sozialwissenschaftliche“ Begründung der informationellen Selbstbestimmung: Luhmanns Systemtheorie – in sich widersprüchliches, geschlossenes Weltbild .....	118
bb) Der Ursprung des Problems: Grundsätzliche funktionale Inkompatibilität der Systemtheorie und der Rechtsordnung als Willensordnung .....	122

cc)	Die Fortführung des Problems im unendlichen Kausalverlauf .....	124
dd)	Das Ergebnis: Systemtheoretische Umdeutung von der Persönlichkeit i. S. d. Art. 2 Abs. 1 GG zum prototypischen ‚homo oeconomicus der Sozialbeziehungen‘ .....	128
ee)	Der Zusammenhang von Systemtheorie und den „Gefahren der modernen Datenverarbeitung“ .....	133
ff)	Zwischenfazit: Gefahr für das eigene Weltbild statt für die Selbstbestimmung .....	138
d)	Die informationelle Selbstbestimmung im Volkszählungsurteil: normative statt systemtheoretische Konkretisierung .....	139
aa)	Redundanz und Synthese – Die informationelle Selbstbestimmung im Volkszählungsurteil .....	139
bb)	Art. 2 Abs. 1 GG als unbeschränktes Auffanggrundrecht statt „moderne Datenverarbeitung“ – rechtlich autonomes Verständnis von Persönlichkeit .....	142
e)	Die letzte Volte der Diskussion: Beweis der Untauglichkeit der abstrakten Konkretisierung anhand „sozialer Tatsachen“ am konkreten Beispiel .....	144
3.	Die Einbettung des individuellen Beliebens in die Dogmatik der abwehrrechtlichen Prüfung .....	152
a)	Das Ineinandergreifen von formellem und materiellem Recht bei der Konkretisierung von Art. 2 Abs. 1 GG: Persönlichkeit im Rechtssinne .....	153
aa)	materiell-rechtliche Leerstellen der Grundrechtskonkretisierung .....	154
bb)	Formelle Voraussetzungen der gerichtlichen Grundrechtskonkretisierung .....	155
cc)	Die informationelle Selbstbestimmung im subjektiven Rechtsschutz .....	156
dd)	Leerlauf durch „(soziale) Tatsachen“ und fremdwissenschaftliche Persönlichkeitskonzepte .....	162
ee)	Sekundäre Folgen der Übernahme von Hierarchisierungs- und Priorisierungsentscheidungen: Irrationaler Diskurs .....	167
b)	Rechtsbindung als Gegenbegriff zur Persönlichkeit .....	171
c)	Zwischenfazit: Kein neues Grundrecht, sondern Maßstababbildung aus Kasuistik .....	177
4.	Fazit: Systematisierungsaversion als normatives Programm von Art. 2 Abs. 1 GG .....	181
III.	<i>Der Eingriff: legitimatorischer Kanal in eine rechtlich gesteuerte Abwägung</i> .....	188
1.	Zentrale Prämisse des ‚additiven‘ Grundrechtseingriffs: der ‚moderne‘ Eingriffsbegriff als „Perspektivwechsel“? .....	189

2.	Die Unterscheidung von Schutzbereich und Eingriff .....	190
	a) Kein monolithischer Block: der ‚klassische‘ Eingriffsbegriff .....	191
	b) Der ‚moderne‘ Eingriffsbegriff – Ausgestaltungsauftrag statt einseitiger „Perspektivwechsel“ .....	192
3.	Die legitimatorische Funktion des ‚Eingriffs‘ in der Prüfung des Art. 2 Abs. 1 GG mit Schrankenvorbehalt .....	195
	a) Die materiell-rechtliche Funktion der Eingriffsprüfung .....	196
	b) Die Unterscheidung von Grundrechtsschutz und Grundrechtsvoraussetzungsschutz .....	198
	c) Bündelung (unbestimmter) individueller Interessen im Zweck ...	203
	d) Wertung von Freiheitsausübungen und Priorisierung .....	210
	e) Abgrenzung von Schutzbereichen .....	212
	f) Zwischenfazit: Die Eingriffsprüfung als Folge der gerichtlichen Kontrollsituation .....	215
4.	Die Aufgabe des Gerichts in der Eingriffsprüfung .....	221
	a) Vermittlungsleistung im sachlich-inhaltlich gesteuerten Verfahren .....	222
	b) Normativer Kausalverlauf innerhalb eines Rechtfertigungszusammenhanges .....	223
	aa) Fallbezogener ‚Schutzbereich‘ und Rechtfertigungszusammenhang .....	225
	bb) Begrenzung ‚tatsächlicher‘ Erwägungen .....	226
	cc) Spekulationen und Entscheidungsspielräume .....	228
	c) Zwischenfazit: Vermittlungsleistung in der Rechtsprechung – die Analyse von „Wirkung und Zielsetzung“ .....	229
5.	Fazit: Der Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG in der freiheitlichen Demokratie .....	231
<i>IV. Folgerungen für den Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung</i> .....		
	<i>informationelle Selbstbestimmung</i> .....	235
1.	Informationsbezogene Maßnahme .....	236
	a) „Wirkung und Zielsetzung“ im Tatbestand der „informationellen Selbstbestimmung“ .....	236
	b) Kein Eingriff bei „Trivialdaten“? .....	238
	c) Kommunikationswissenschaftliche „Gegenstandsgerechtigkeit“ – die Unterscheidung von Daten und Information .....	239
	d) Das Problem der wertenden Korrektur des normativen Kausalverlaufs und ‚additiver‘ Grundrechtseingriff .....	242
	e) Zwischenfazit: keine ‚tatsächliche‘ Erheblichkeitsschwelle .....	245
2.	Schutzzwecke in Abhängigkeit zum konkreten Rechtfertigungszusammenhang .....	245
	a) Die Verlagerung der Relativität der Privatsphäre in den Rechtfertigungszusammenhang .....	246

b)	Die Weite des Schutzzwecks im Volkszählungsurteil . . . . .	248
c)	Der Abschreckungseffekt und ‚additiver‘ Grundrechtseingriff . . .	250
aa)	Gestufte Rechtfertigungspflichten . . . . .	251
bb)	Abschreckungseffekte als spekulative Annahme bei der Herstellung ‚argumentativer Gerechtigkeit‘ . . . . .	252
cc)	Legitimatorische Grenzen des Gerichtsverfahrens und ‚additiver‘ Grundrechtseingriff . . . . .	256
dd)	Folgeprobleme der Argumentation mit Welt- und Menschensichten i. R. d. Art. 2 Abs. 1 GG . . . . .	259
d)	Beispiele für die wechselseitige Konkretisierung . . . . .	261
aa)	Die Selbstbelastungsfreiheit . . . . .	261
bb)	Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme . . . . .	262
e)	Zwischenfazit: grundrechtliche Differenzierungen und Rechtfertigungszusammenhang . . . . .	265
3.	Zweckänderung als neuer normativer Kausalverlauf . . . . .	267
a)	Keine ‚datenschutzrechtliche‘ Besonderheit . . . . .	268
b)	Die „hypothetische Datenneuerhebung“ und die Aufhebung normativer Kausalverläufe . . . . .	269
c)	Die Begründungen der „hypothetischen Datenneuerhebung“ . . .	271
aa)	Im Volkszählungsurteil . . . . .	271
(1)	Die „Gefahren der modernen Datenverarbeitung“ . . . . .	272
(2)	Die „Verunsicherung der Bevölkerung“ . . . . .	273
(3)	Die Einpassung der Begründung in den damaligen Rechtfertigungszusammenhang . . . . .	275
bb)	Die „Umgehung von Rechtfertigungsanforderungen“ . . . . .	276
4.	Zwischenfazit: Doppelgewichtung individueller Besorgnis . . . . .	278
V.	<i>Fazit: Der Zusammenhang von effektivem Grundrechtsschutz im rechtlichen Sinne und konkreter Rechtfertigungsprüfung . . . . .</i>	282
§4	Das absolute Persönlichkeitsprofil und die Rundumüberwachung – Art. 19 Abs. 2 GG (bzw. Art. 1 Abs. 1 GG) und der ‚additive‘ Grundrechtseingriff . . . . .	291
1.	<i>Bedeutung von Art. 19 Abs. 2 GG in der Rechtsprechung zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht . . . . .</i>	292
2.	<i>Genese des „Persönlichkeitsprofils“ . . . . .</i>	294
3.	<i>Friktionen . . . . .</i>	295
4.	<i>Die Prämisse grundsätzlicher Unfreiheit und demokratische Selbstbestimmung . . . . .</i>	296
5.	<i>Unwuchten bei Anwendung eines absoluten Wesensgehalts . . . . .</i>	298

6. <i>Der Wesensgehalt des Art. 2 Abs. 1 GG: Einflussnahme im Rahmen der freiheitlichen Demokratie</i> .....	301
7. <i>Der in seiner Relativität absolute Wesensgehalt des Art. 2 Abs. 1 GG</i>	304
Fazit Die informationelle Selbstbestimmung – Jagd nach einem Phantom .....	311
Zusammenfassung in Thesen .....	323
Literatur .....	335
Register .....	357



## Einleitung – „additiver“ Grundrechtseingriff, Gesamtbetrachtungen und informationelle Selbstbestimmung

In einer Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2005<sup>1</sup> verwendete das Gericht den Begriff des „additiven Grundrechtseingriffs“ erstmals explizit. In diesem Verfahren hatte sich der Beschwerdeführer gegen die Verwendung und die Verwertung der Erkenntnisse aus dem Einsatz eines Global Positioning System (GPS) in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren neben anderen, zeitgleich durchgeführten Observationsmaßnahmen gewendet. In der Hauptverhandlung vor dem OLG hatte er diese Durchführung verschiedener Observationsmaßnahmen ohne Überprüfung ihrer Gesamtschau gerügt. Zudem hatte er der Verwendung der GPS-Daten widersprochen. Der Beschwerdeführer war Mitglied der „Anti-imperialistischen Zelle“ gewesen, die sich in Nachfolge der Strategie der „Rote Armee Fraktion“ verstand. Er verübte 1995 zusammen mit einem anderen Mitglied der „Antiimperialistischen Zelle“ vier Sprengstoffanschläge. Für seine Verurteilung wegen gemeinschaftlichen Mordversuchs in vier Fällen verwertete das zuständige Oberlandesgericht zahlreiche gegen den Beschwerdeführer und seinen Mitangeklagten durchgeführte Observationsmaßnahmen. Der Verfassungsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen hatte bereits seit 1993 videogestützte Langzeitbeobachtungen durchgeführt. Das Wohnhaus des Mitangeklagten wurde von Januar 1994 bis Februar 1995 observiert. Zudem hatte das Bundeskriminalamt (BKA) im Oktober 1995 das Fahrzeug des Mitangeklagten mit einem GPS-Peilsender ausgestattet und den beruflich genutzten Betriebsfunk abgehört. Mit dem Peilsender war es dem BKA möglich, die Fahrbewegungen, Standorte und Standzeiten des Fahrzeugs lückenlos nachzuvollziehen. Der Beschwerdeführer fuhr häufig zusammen mit dem Mitangeklagten. Der Eingangsbereich des Wohnhauses des Beschwerdeführers und seiner Mutter war über fünf Monate videoteknisch beobachtet und die Telefonanschlüsse sowie eine nahegelegene Telefonzelle überwacht worden. Daneben fand eine Beobachtung durch Beamte des BKA statt. Für den Beschwerdeführer bestimmte Postsendungen wurden geöffnet und überprüft. Der Beschwerdeführer und der Mitangeklagte

---

<sup>1</sup> BVerfGE 112, 304; siehe zum ‚additiven‘ Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung auch BVerfGE 156, 63, die sich allerdings nach der hier vertretenen Ansicht nicht mit einem ‚additiven‘ Eingriff befasst (siehe aber BVerfGE 156, 63 [123]), sondern mit einem Einzeleingriff, der sich schlicht über längere Zeit streckt.

hatten mit einer Überwachung gerechnet und sich deshalb konspirativ verhalten. Regelmäßig war es ihnen gelungen, sich der visuellen Observation durch die Beamten des BKA und den Kräften des Verfassungsschutzes zu entziehen. Sie telefonierten nicht miteinander und konnten mit Detektoren zwei in das Auto eingebaute Peilsender entdecken und stören.

Das BVerfG stellte in seiner Entscheidung fest, dass zwar keine gesonderte gesetzliche Regelung zur Verhinderung einer ein umfassendes Persönlichkeitsprofil ermöglichenden „Rundumüberwachung“ erforderlich sei. Der Gesetzgeber dürfe davon ausgehen, dass allgemeine verfahrensrechtliche Sicherungen ein solches verhinderten.<sup>2</sup> So könne die ermittlungsführende, über alle Ermittlungseingriffe informierte Staatsanwaltschaft eine Kumulation verhindern. Darüber hinaus sei über das staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister sicherzustellen, dass nicht verschiedene Staatsanwaltschaften parallel, ohne Wissen voneinander, ermittelten. Durch § 492 Abs. 4 StPO könnten außerdem die Verfassungsschutzbehörden und Nachrichtendienste grundlegende Verfahrensdaten einsehen, sofern ihnen ein Auskunftsrecht gegenüber den Strafverfolgungsbehörden zustehe.<sup>3</sup> Allerdings gab das BVerfG dem Gesetzgeber auch „angesichts zukünftiger Entwicklungen“ zur weiteren Beobachtung auf, ob die verfahrensrechtlichen Vorkehrungen unkoordinierte Ermittlungsmaßnahmen zu verhindern imstande sind, um den Grundrechtsschutz „effektiv zu sichern“. Diese Pflicht wurde mit dem „Gefährdungspotential“ gerechtfertigt, dass dem „additiven“ Grundrechtseingriff innewohne. Durch ihn könne eine „Rundumüberwachung“ erfolgen, mit der ein „umfassendes Persönlichkeitsprofil eines Beteiligten erstellt werden könnte“.<sup>4</sup> Dem ‚additiven‘ Grundrechtseingriff<sup>5</sup> wurden seitdem erneut<sup>6</sup> einige Untersuchungen gewidmet, die sämtlich in dem Vorschlag einer dogmatischen Neuerung münden<sup>7</sup>. Demnach sollen mehrere Eingriffe, unabhängig von ihrer Zweckbestimmung, aus Gründen der „Grundrechtseffektivität“ zusammen auf ihre Verhältnismäßigkeit bzw. ihre Vereinbarkeit mit der Wesensgehaltsgarantie

<sup>2</sup> BVerfGE 112, 304 (319).

<sup>3</sup> BVerfGE 112, 304 (320).

<sup>4</sup> BVerfGE 112, 304 (320); die Formulierungen in neueren Urteilen lassen inzwischen nicht mehr erkennen, ob eine Absprache unter verschiedenen Behörden verlangt wird (zuletzt BVerfGE 162, 1 [131]; siehe auch BVerfGE 141, 220 [280 f.]) – jedenfalls aber beruht die gesamte Rechtsprechung des BVerfG im Bereich der ‚Informationseingriffe‘ auf der Vorstellung eines umfassenden Schutzgehaltes.

<sup>5</sup> Teilweise auch „kumulativer Grundrechtseingriff“ oder „Belastungskumulation“ genannt (s. Fn. 8).

<sup>6</sup> Seit der ‚Erfindung‘ des ‚additiven‘ Grundrechtseingriffs durch *Kloepfer*, VerwArch 74 (1983), 201, sind fast 40 Jahre vergangen.

<sup>7</sup> *Bronkars*, Kumulative Eigentumseingriffe, 2007; *Heu*, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018, S. 252; *Kromrey*, Belastungskumulation, 2018; *Lee*, Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen, 2013; *Ruschmeier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019; *Brade*, Additive Grundrechtseingriffe, 2020; speziell für die „Überwachung“ nun auch *Benz*, Additive Überwachungsmaßnahmen, 2024.

(Art. 19 Abs. 2 GG) geprüft werden.<sup>8</sup> Die Frage nach ihrer Zusammengehörigkeit im Übrigen soll aus der „Perspektive“ des Grundrechts bestimmt werden.<sup>9</sup> Dabei wird tragend auf begriffliche Figuren aus dem Bereich der ‚Überwachung‘ verwiesen; insbesondere die „Intimsphäre“ bzw. das Verbot der „Rundumüberwachung“, die eine „Persönlichkeitsprofilierung“<sup>10</sup> ermöglichen würde<sup>11</sup>. Dass die Terminologie der ‚Addition‘ und der dogmatische Ansatz der Gesamtbetrachtung gerade im Zusammenhang mit der informationellen Selbstbestimmung thematisiert wurde<sup>12</sup> – als Parallelkonzept zu nennen wäre zudem die sog. Überwachungsgesamtrechnung<sup>13</sup> – ist, wie zu zeigen sein wird,

---

<sup>8</sup> Bronkars, Kumulative Eigentumseingriffe, 2007, S. 65 ff.; Heu, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018, S. 252; Kromrey, Belastungskumulation, 2018, S. 52 ff.; Ruschemeier, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 95; Brade, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 149; kürzere Abhandlungen berufen sich teilweise auch auf die Wesensgehaltsgarantie (Art. 19 Abs. 2 GG), z.B. Friauf, StuW 1977, 59 (62 f.); Schaks, DÖV 2015, 817 (820 ff.) – auch die ausführlicheren Ausarbeitungen sehen die Wesensgehaltsgarantie als letzte Schranke der Gesamtbelastung.

<sup>9</sup> So z. B. Kromrey, Belastungskumulation, 2018, S. 39 ff., die auch die „berufsregelnde Tendenz“ am Ende vollends aus der Sicht des Grundrechtsberechtigten definiert, S. 112 f.; Ruschemeier, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 95; Brade, der glaubt, mit seinem Ansatz des „Wirk- und Sachzusammenhangs“ die „Lenkungsfunktion“ (dazu Würsig, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S. 57) des Eingriffsbegriffs zu berücksichtigen – indem er grundsätzlich die Prüfung von Gesamtbelastungen auf die Rechtfertigungsebene verschiebt – löst dieses Ergebnis letztlich mit der Anerkennung von Eingriffen wieder auf, die sich erst durch ihre gemeinsame „Intensität“ zu einem „Eingriff“ konstituieren, Brade, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 319 ff. Ähnlich Benz, Additive Überwachungsmaßnahmen, 2024, der einerseits zwischen einer Gesamtverhältnismäßigkeitsprüfung in Bezug auf heimliche Überwachungsmaßnahmen mit unterschiedlichen Zwecken ausgeht (S. 202 ff.) und andererseits eine absolute, zweckunabhängige Grenze im Verbot der Rundumüberwachung und des Persönlichkeitsprofils als Wesensgehalt bzw. Menschenwürdegebot vorsieht (S. 263 ff.).

<sup>10</sup> Seit dem sog. Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 43 [52], siehe aber bereits BVerfGE 27, 1 [6]) ständige Rechtsprechung – wobei der Begriff „Rundumüberwachung“ in BVerfGE 109, 273 (323) etabliert wurde.

<sup>11</sup> Kromrey, Belastungskumulation, 2018, S. 61 Fn. 195; Ruschemeier, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 206; Brade, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 295 ff.

<sup>12</sup> Generell wird der „additive“ Grundrechtseingriff zumeist im Zusammenhang mit ‚Überwachungsmaßnahmen‘ diskutiert, Vgl. Braun/Albrecht, VR 2017, 151 (152); Schwabenbauer in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Rn. 342 ff.

<sup>13</sup> Auch die „Überwachungsgesamtrechnung“ beruht letztlich auf der Annahme einer „Gesamtbetrachtung“ aus der Sicht des Individualrechts (etwas abweichend die Projekte des Max-Planck-Instituts zu dieser Thematik, prägnant vorgestellt von Poscher/Kichling/Land-erer, GSZ 2021, 225 ff. und hierbei insb. S. 226 f., die zumindest versuchen, das Ansinnen von seiner grundrechtlichen Fundierung zu lösen, indem auf die Definition verfassungsrechtlicher Obergrenzen verzichtet werden soll. Stattdessen soll eher eine politische Bewertung durch eine tatsächliche Bestandsaufnahme ermöglicht werden. Dennoch impliziert schon allein die Zusammenfassung unabhängig voneinander bestehender Normen als „Überwachung“ und die Bestimmung von Eingriffsintensitäten eine grundrechtliche Relevanz) und der „Addition“ verschiedener Überwachungsbefugnisse in einer „doppelten Verhältnismäßigkeitsprüfung“,

keineswegs zufällig. Ich möchte dementsprechend anhand der informationellen Selbstbestimmung der Frage nachgehen, ob eine dogmatische Neuerung zur grundrechtlichen Prüfung von Gesamtbetrachtungen notwendig ist, um ‚effektiven‘ Grundrechtsschutz zu sichern. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung steht hier exemplarisch für holistische Perspektiven auf die individuelle Freiheit. Damit verbindet sich ein dogmatisches Grundproblem, dem prinzipiell bei jedem Grundrecht Bedeutung zukommt; insbesondere bei solchen, die einen qualifizierten Persönlichkeitsbezug haben (z.B. die Religions-, Wissenschafts- oder Kunstfreiheit). Dafür werde ich mich zunächst anhand des sowohl innerhalb des ‚additiven‘ Grundrechtseingriffs als auch speziell der ‚Überwachungsdiskussion‘ beliebten Topos der ‚Verrechtlichung‘ der Problematik von Gesamtbetrachtungen nähern. Dabei wird sich zeigen, dass diese Diskurse eine gemeinsame Vorstellung grundrechtlicher Freiheit teilen. Anschließend werde ich mich in einem verfassungstheoretischen Teil der Arbeit mit dem Verhältnis individueller und demokratischer Selbstbestimmung innerhalb der freiheitlichen Demokratie des Grundgesetzes beschäftigen, um die Einpassung individueller Freiheit innerhalb der Gesamtordnung genauer auszumessen.<sup>14</sup> Diese verfassungstheoretischen Überlegungen sind gerade im Bereich des Art. 2 Abs. 1 GG notwendig, um eine belastbare Bewertung dogmatischer Konzepte leisten zu können.<sup>15</sup> Denn der Wortlaut des Schutzbereichs bietet noch weniger Anknüpfungspunkt für isoliert auf ihn bezogene Interpretationsbemühungen als spezielle

---

hierzu *Roßnagel*, NJW 2010, 1238 (1240, 1242); siehe auch *ders./Moser-Knierim/Schweda*, Interessenausgleich im Rahmen der Vorratsdatenspeicherung, 2013, S. 176 ff.; sowie *ders.*, NJW 2016, 533 (534); zur Verbreitung und Entstehung des Topos „Überwachungsgesamtrechnung“: *Lindner/Unterreitmeier*, JZ 2022, 915 f.; insgesamt zur „Überwachungsgesamtrechnung“: *Löffelmann*, Überwachungsgesamtrechnung und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, 2022 und die Projekte des Max-Planck-Instituts zu dieser Thematik, *Poscher/Kichling/Landerer*, GSZ 2021, 225 ff.; *Löffelmann*, GSZ 2024, 18 (19), bezeichnet den „additiven Grundrechtseingriff“ und die „Überwachungsgesamtrechnung“ als „thematisch verwandt“. Die Abgrenzung zwischen „additivem“ Grundrechtseingriff und der „Überwachungsgesamtrechnung“, die zum einen eine Betrachtung aus der Sicht des Individuums und einmal eine Gesamtbetrachtung der Gesellschaft bedeutet (so Wissenschaftliche Dienste, Sachstand Überwachungsgesamtrechnung. Abgrenzung zum additiven Grundrechtseingriff, WD 3 – 3000 – 017/22, S. 5) spielt für die vorliegende Untersuchung, die sich mit abstrakten Fragen der Grundrechtsprüfung beschäftigt, keine Rolle.

<sup>14</sup> „Verfassungstheorie“ bezeichnet hier den Versuch, einem „leitenden kollektiven Deutungsmuster“ des Grundgesetzes, also einem hinter den einzelnen Teilen stehendem Gesamtverständnis nachzugehen, dazu *Jestaedt*, Die Verfassung hinter der Verfassung, 2009, S. 56, 91; siehe außerdem *Volkman*, Der Staat 54 (2015), 35 (36 f.) m. w. N.

<sup>15</sup> So stellt die Verfassungstheorie Leitgesichtspunkte und hierauf gründende dogmatische Strukturen für die Interpretation von Verfassungsnormen bereit, *Böckenförde*, Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 82 f.; *Schmitt Glaeser*, Vorverständnis als Methode, 2004, S. 32 f.; *Volkman*, Der Staat 54 (2015), 35 (37), der als Beispiel selbstreferentieller „Rechts-Produktion“ ohne Hinterfragung der ihnen zugrunde liegenden Annahmen passend zum Thema der vorliegenden Arbeit und zutreffenderweise die Entscheidung des BVerfG zur Antiterrordatei anführt; a. A. *Jestaedt*, Die Verfassung hinter der Verfassung, 2009, S. 57.

Grundrechte.<sup>16</sup> Zudem steht er in systematischem Zusammenhang zu Art. 1 Abs. 1 GG als Grundprinzip der Verfassung, was ihn im besonderen Ausmaß mit dem Gesamtkonzept des durch das Grundgesetz statuierten Aufbaus der staatlichen Organisation verbindet. Im Hauptteil der Arbeit werde ich dann die Genese der informationellen Selbstbestimmung darstellen und analysieren. Anhand dieser und der Rechtsprechung des BVerfG im Volkszählungsurteil werde ich insbesondere den Unterschied zwischen systemtheoretischer und normativer Grundrechtskonkretisierung herausarbeiten. Anhand jüngerer Kritik an der Rechtsprechung des BVerfG, bei der eine Konkretisierung des Schutzbereiches der informationellen Selbstbestimmung unter Berücksichtigung „(sozialer) Tatsachen“ gefordert wird, wird anschaulich, dass die systemtheoretische bzw. sozialwissenschaftliche Konkretisierung untauglich ist für die freiheitliche Demokratie. Sie führen zwangsläufig in eine ‚Quantifikation‘ von Freiheit, die sie ihres Sinnes entleert. Stattdessen ist bei Art. 2 Abs. 1 GG für ein rechtlich autonomes Verständnis von Persönlichkeitsentfaltung erforderlich, dem dogmatischen Aufbau der Abwehrprüfung zu folgen, da nur dieser in der Lage ist, die legitimationspendenden Selbstbestimmungsakte in der Grundrechtskonkretisierung aufzunehmen. Dies hat wiederum Folgen für die rechtsanwendende Operationalisierung der informationellen Selbstbestimmung. So ergeben sich insbesondere Konsequenzen für die Behandlung von sog. Trivialdaten bzw. die Anwendung einer Erheblichkeitsschwelle, der Berücksichtigung von Gefährdungs- bzw. Abschreckungseffekten, der „hypothetischen Datenneuerhebung“ sowie für das „Persönlichkeitsprofil“ als absoluten Wesensgehalt (Art. 19 Abs. 2 GG).

---

<sup>16</sup> So auch schon der BGH im Jahr 1952: „Das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG ist eines der unbestimmtesten Freiheitsrechte des ganzen Grundrechtsteils, das kaum abgrenzbar ist, insbesondere nichts über bestimmte menschliche Tätigkeiten und ihre rechtliche Beurteilung besagt. Es betrifft nicht die aus der menschlichen Personhaftigkeit (sittlichen Autonomie) folgende unantastbare übergesetzliche Rechts- und Freiheitsphäre des Menschen, deren Schutz in Art. 1 Abs. 1 GG verankert ist, sondern eine unbestimmte, zeitgebundene Vorstellung von dem Recht auf Entfalten (Ausleben) der Persönlichkeit.“, BGH v. 28.4.1952 – VRG 3/52, Rn. 15.



## Verrechtlichung als Grundrechtsproblem: Schutz informationeller Selbstbestimmung durch Gesamtbetrachtungen?

Alle bisherigen monografischen rechtsdogmatischen Ausarbeitungen zum ‚additiven‘ Grundrechtseingriff bzw. der ‚Belastungskumulation‘<sup>1</sup> begründen die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Gesamtbetrachtung mit der Bindung der öffentlichen Gewalt gemäß Art. 1 Abs. 3 GG und der sog. Effektivität des Grundrechtsschutzes<sup>2</sup>. Da der Einzelne sich zunehmend einer ‚feingestricken Steuerungs‘<sup>3</sup> gegenüber sehe, in der eine Vielzahl kleinerer Belastungen zur ‚schleichend-bedrohlichen Freiheitsgefährdung‘<sup>4</sup> gerieten, sei eine dogmatische Anpassung notwendig, um ein ‚Leerlaufen‘ des Grundrechtsschutzes zu verhindern<sup>5, 6</sup>. Bereits *Kloepfer*, der als ‚Begründer‘ der Idee des ‚additiven‘ Grundrecht-

---

<sup>1</sup> Gemeint ist die Zusammenschau mehrerer Akte öffentlicher Gewalt in einer umfassenden und zweckunabhängigen Prüfung.

<sup>2</sup> *Brade*, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 149; *Benz*, Additive Überwachungsmaßnahmen, 2024, S. 119; *Bronkars*, Kumulative Eigentumseingriffe, 2007, S. 65 ff.; *Heu*, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018, S. 252; *Kromrey*, Belastungskumulation, 2018, S. 52 ff.; *Rusche-meier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 95.

<sup>3</sup> *Winkler*, JA 2014, 881.

<sup>4</sup> *Kloepfer*, VerwArch 74 (1983), 201 (214); *Lee*, Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen, 2013, S. 106; *Brade*, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 23.

<sup>5</sup> *Brade*, Additive Grundrechtseingriffe, 2020, S. 23; *Bronkars*, Kumulative Eigentumseingriffe, 2007, S. 2; *Grimm*, NJW 1989, 1305 (1311); *Heu*, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018, S. 16; *Hufen*, in: Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990, S. 273 (278 f.); *Hufen*, NJW 1994, 2913; *Klement*, AöR 134 (2009), 35 (36); *Kloepfer*, VerwArch 74 (1983), 201 (214); *Kreuter-Kirchhof*, NVwZ 2019, 1791; *Kromrey*, Belastungskumulation, 2018, S. 2; *Rusche-meier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 95; *Schaks*, DÖV 2015, 817 (818).

<sup>6</sup> Ob nun der Zugriff des Staates als ‚feinmaschig‘ bezeichnet wird (*Winkler*, JA 2014, 881) oder eine ‚Vielzahl direkter und indirekter Interventionen‘ (*Hufen*, NJW 1994, 2913 [2916]), der ‚neue[n] Handlungsform [...] der sich überlappenden Normierung‘ (*Rusche-meier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2018, S. 95) beschrieben wird; die Behauptung unterfüttert wird mit einer Einzelfallschilderung, deren Unvereinbarkeit mit grundrechtlichen Freiheiten nicht einmal angedeutet wird (*Brade*, Additive Grundrechtseingriffe, S. 23, schildert die Regulierung von Glücksspielhallen), oder von einem ‚zunehmend [...] vielfältigen Zusammenspiel staatlicher Belastungen‘ gesprochen wird (*Kromrey*, Belastungskumulation, Klappentext) – letztlich wird ein direkter Zusammenhang zwischen ansteigender Regelungs-

seingriffs angesehen wird,<sup>7</sup> bezeichnete sie als Beitrag zur Diskussion der „Überregulierung“<sup>8</sup>. Deshalb wird sich in diesem Kapitel zunächst einer Analyse von ‚Verrechtlichungsdiskussionen‘ gewidmet. Denn diese geben bereits Aufschluss darüber, welchen Funktionsbedingungen ‚Gesamtbetrachtungen‘ unterliegen und erlauben so, die der „Grundrechtseffektivität“ zugrunde liegende Annahme herauszuarbeiten. Wie zu zeigen sein wird, ziehen sich diese sowohl durch „Optimierungsvorstellungen“ wie der „Grundrechtseffektivität“ (dazu ausführlich § 2) sowie durch die Diskussion um die informationelle Selbstbestimmung (ausführlich § 3), die gerade deshalb Ausgangspunkt des ‚additiven‘ Grundrechtseingriffs ist und die Grundlage eines eigenen ‚Verrechtlichungsdiskurses‘ ist.

## I. ‚Additiver‘ Grundrechtseingriff und Belastungskumulation: Annäherung an eine Problembeschreibung

Die Debatte um die praktische Entfaltung der Grundrechte in einem rechtlich durchwobenen Raum lässt sich nicht von allgemeineren Auseinandersetzungen über die Folgen einer ‚Verrechtlichung‘ des gesellschaftlichen Lebens trennen. Im Folgenden werde ich zwei ‚Verrechtlichungsdiskurse‘ aus der langen Tradition dieses Kritikansatzes untersuchen.<sup>9</sup> Zum einen soll als Einstieg in die Problematik die „Normenflut“-Diskussion der 70er und 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts und seine Argumentationsstrukturen auf ihre rechtliche Relevanz hin analysiert werden (S. 9 ff.). Anschließend soll sich etwas kürzer dem ebenfalls auf der Annahme zunehmender Verrechtlichung aufbauenden Diskurs in Bezug auf ‚Überwachung‘ gewidmet werden (im Folgenden: ‚Überwachungsdiskurs‘) (S. 15 ff.). Dabei wird sich zeigen, dass, obwohl die beiden Diskurse separat geführt wurden, sich die charakteristischen Begründungsmuster wiederholen. Anhand dieser kann dann gezeigt werden, dass die „Grundrechtseffektivität“ im Rahmen des ‚additiven‘ Grundrechtseingriffs als Hebel genutzt wird, um einen zielgerichtet zusammengestellten Tatsachenbefund in die Grundrechtsauslegung einzuführen. Dieser besteht in der selektiven Berücksichtigung kursorisch zusammengestellter und isoliert bewerteter Normkomplexe, wie beispielsweise alle ‚Überwachungsgesetze‘. Dabei gerät in den Hintergrund, dass diese Zusammenstellung als solche bereits auf wertende Vorannahmen angewiesen ist, welche unausgesprochen vorausgesetzt werden (S. 23 ff.). Das so gefundene ‚Auslegungsergebnis‘ wird wiederum als Rechtfertigung eines Umbaus der grundrechtlichen Dogmatik in ihren Grundfesten genutzt (S. 27 ff.).

---

dichte und dem Ausmaß der Freiheitsbeschränkung hergestellt. Vgl. auch *Klement*, AÖR 134 (2009), 35 (55 f.); *Kloepfer*, VerwArch 74 (1983), 201 (214).

<sup>7</sup> Vgl. *Ruscheheimer*, Der additive Grundrechtseingriff, 2018, S. 17 f.

<sup>8</sup> *Kloepfer*, VerwArch 74 (1983), 201 (214).

<sup>9</sup> Zu der ‚Paralldiskussion‘ im Strafrecht und ihren Schwächen siehe zusammenfassend *Stuckenberg*, ZSTW 2023, 904 (906 ff.) m. w. N.

### 1. Die „Normenflut“-Diskussion als Leiden am konsolidierten Rechtsstaat der deutschen Wohlstandsjahre

In den 70ern und 80ern des 20. Jahrhunderts gab es eine Reihe von Beiträgen, die sich mit dem Phänomen der ‚Verrechtlichung‘ – damals auch bezeichnet als ‚Normenflut‘ – beschäftigten.<sup>10</sup> Diese bauten, ebenso wie die Arbeiten zum ‚additiven‘ Grundrechtseingriff bzw. der sog. Belastungskumulation, auf dem einfachen Schluss auf, dass die Existenz von immer mehr Gesetzen zwangsläufig einen Verlust individueller Freiheit zur Folge haben müsse. Bemerkenswert ist zum einen, dass diese Debatte zu einer Zeit stattfand, als das BVerfG dem – eigentlich als Freiheitsgewinn konzipierten – demokratischen Vorbehalt des Gesetzes zur umfassenden Durchsetzung verholfen hatte, während zugleich die Gesetzgebung zu konsolidierten Regelungswerken drängte.<sup>11</sup> Zum anderen wurde schon damals die ‚tatsächliche Seite‘ des behaupteten Wirkzusammenhangs, die immer dichtere Regulierung, nicht empirisch nachgewiesen. Stattdessen beschränkte man sich

---

<sup>10</sup> Die Diskussion, zumeist unter dem Stichwort „Normen- bzw. Gesetzesflut“ geführt, begleitet die Bundesrepublik Deutschland nahezu seit ihrer Gründung und erlangte besonders ab Ende der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts einen ersten Höhepunkt, siehe dazu die Schilderungen von *Oschatz*, DVBl. 1980, 736 (737) und *Leisner*, DVBl. 1981, 849 (850); insgesamt zur Diskussion z. B. *Eichenberger*, VVDStRL 40 (1982), S. 7 (15 f.); *Boerlin/Keller/Zumstein*, in: *Eichenberger* (Hrsg.), Grundfragen der Rechtssetzung, 1978, S. 295; *Isensee*, ZRP 1985, 139 Fn. 2, spricht von einer „reichen Literatur“ zur Thematik – auch grenzüberschreitend. So stellte schon 1955 *Ripert*, *Les forces créatrices du droit*, 1955, S. 350 fest: „Le législateur est perdu dans l’abondance de son œuvre“ – Der Gesetzgeber ist im Überfluss seines Werks verschwunden; *Lange*, DVBl. 1979, 533; *Leisner*, JZ 1977, 537; *Leisner*, DVBl. 1981, 849; *Maassen*, NJW 1979, 1473; *Mayer-Maly*, Rechtskenntnis und Gesetzesflut, 1969; *Oschatz*, DVBl. 1980, 736; *Redeker* NJW 1977, 1183; *Sendler*, ZRP 1979, 227; *Schlegelberger*, Zur Rationalisierung der Gesetzgebung, 1959; *Starck*, ZRP 1979, 209; *Vogel*, JZ 1979, 321; *Weiß*, DÖV 1978, 601; *Wagener*, VVDStRL 37 (1979), S. 215 (242 ff.).

<sup>11</sup> So wurde beispielsweise das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) am 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253) verkündet, das Bundes-Immissionsschutzgesetz am 15. März 1974 (BGBl. I S. 721, ber. S. 1193) und das Bundesdatenschutzgesetz am 27. Januar 1977 (BGBl. I S. 201).

auf die Wiedergabe erstaunlicher Zahlen, wie viele tausend Seiten Gesetze der Bundestag im letzten Jahr generiert habe und wie viele Gesetze in Kraft seien<sup>12, 13</sup>.

*a) Immer mehr Regeln bedeuten immer weniger Freiheit?*

Als rechtlicher Anknüpfungspunkt für die Problemanalyse wurde früher – häufig nur implizit – das Rechtsstaatsprinzip gewählt. Zu große Unübersichtlichkeit der Normierung führe dazu, dass die Bürger (und die Verwaltung) nicht mehr wüssten, welche Regeln für sie gelten. Dadurch, sowie durch häufige Gesetzesänderungen, sei die Rechtssicherheit nicht mehr gewährleistet<sup>14</sup>. Hier zeigt sich, dass

<sup>12</sup> So beispielsweise *Lange*, DVBl. 1979, 533; *Mayer-Maly*, Rechtskenntnis und Gesetzesflut, 1959, S. 13 f.; *Noll*, Gesetzgebungslehre, 1973, S. 164 f. m. zahlreichen w. N.; *Oschatz*, DVBl. 1980, 736 (737), zählt die Rechtsetzungsakte, schränkt den Aussagewert allerdings ein; *Redeker*, NJW 1977, 1183 (1184 Fn. 4); *Stein*, NJW 1966, 2106 ff.; *Vogel*, JZ 1979, 321 f.). Im Anschluss wird hieraus die Durchnormierung immer weiterer Lebensbereiche gefolgt (*Hoffmann-Riem*, ZRP 1997, 190 [191]; *Isensee*, ZRP 1985, 139 [140, 142 f.]; *Kloepfer*, VVDStRL 40 [1982], S. 57 [68, 70]; *Maassen*, NJW 1979, 1473 [1475]; *Oschatz*, DVBl. 1980, 736 [737]; *Scholz/Meyer-Teschendorf*, ZRP 1996, 404; *Starck*, ZRP 1979, 209 [212]; *Weiß*, DÖV 1978, 601 [604]). Bei *Müller/Nuding*, PVS 1984, 74 (75), stieß die Freihändigkeit der Behauptungen in der rechtswissenschaftlichen Diskussion auf Unverständnis. So auch *Rottleuthner*, Einführung in die Rechtssoziologie, 1987, S. 42 f. Gerade im Steuerrecht gibt es bis heute populäre Legenden über seine exzeptionelle Undurchdringlichkeit. So wurde in politischen Diskussionen behauptet, dass bis zu 80 % der Literatur weltweit zu diesem Rechtsgebiet aus Deutschland stammten, weil das deutsche Steuerrecht im internationalen Vergleich besonders komplex und ausufernd sei (dazu bspw. *Johannes Pennekamp*, Die Mär vom Steuerdschungel, Handelsblatt v. 24.10.2011). Beide Behauptungen haben empirischen Untersuchungen nicht standhalten können. *Wagner/Zeller*, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 12 (2011), 303 ff., stellen anhand von Daten über die Veröffentlichungen, ihre Themen und ihren Erscheinungszeitpunkt nicht nur die These auf, dass sich allein aus der Menge der Aufsätze und Bücher zum Thema Steuerrecht nicht auf die Komplexität der behandelten Materie schließen lasse (sondern eher auf die Motivation der Autoren), sondern referieren auch verschiedene relevante Studien zu Komplexität und Umfang der deutschen Steuergesetzgebung im internationalen Vergleich, in denen sich Deutschland verglichen mit anderen demokratischen Staaten durchgängig im Mittelfeld bewegt – betrachtet wurde hierbei auch die Zeit, die Unternehmen aufwenden mussten, um ihre Steuererklärung vorzubereiten und zu erstellen. Die Betonung, wie „unübersichtlich“ das Steuerrecht sei, kann kaum rechtfertigen, es als wissenschaftliches Projekt anzusehen, der Öffentlichkeit und Politik zu zeigen, „dass ein maßvolles und gleichmäßiges Steuerrecht möglich ist.“ So aber *P. Kirchhof*, Bundessteuergesetzbuch, Ein Reformentwurf zur Erneuerung des Steuerrechts, Schriftenreihe des Instituts für Finanz- und Steuerrecht, Forschungsstelle Bundesgesetzsbuch, Bd. 4, S. 2.

<sup>13</sup> *Dieckmann*, VuF 1980, 155, beschreibt dieses Vorgehen als „Rezept“ der Beiträge zur Normenflut.

<sup>14</sup> *Isensee*, ZRP 1985, 139 (140); *Leisner*, DVBl. 1981, 849 (850 f.); *Schulz*, Die Neue Gesellschaft 1979, S. 1086; *Vogel*, JZ 1979, 321; *Weiß*, DÖV 1978, 601 (607); i. Erg. auch sämtliche Beiträge, die auf den Glaubwürdigkeitsverlust und die Ausweichreaktionen der Verwaltung, die der Gesetzmäßigkeit zuwiderliefen, so bspw. *Oschatz*, DVBl. 1980, 736 (739) und *Wagener*, VVDStRL 37 (1979), S. 215 (253), auf den rechtstaatlichen Distanzverlust oder den Verlust von Legalität der Rechtsunterworfenen durch mangelnde „Legitimität“ des Rechts

## Register

- Abgeordnete 47 ff., 61 ff., 66, 69, 75,  
123, 153, 155, 182 Fn. 322, 197, 312,  
313
- Abschreckungseffekt 83, 235, 256 f.,  
259, 266, 320
- Alexy, Robert, 58 Fn. 105, 121, 128  
Fn. 112, 324
- Allgemeine Gerechtigkeit 54 ff., 62, 88,  
95, 203, 233, 312
- Allgemeine Handlungsfreiheit 128  
Fn. 112, 129 f., 143, 152, 154, 161,  
177 f., 187 f., 200, 210, 217, 249, 267,  
300, 319, 328
- Amtshilfe 272 Fn. 613
- Antragsabhängigkeit 48, 51, 72 f., 77, 79,  
89, 130, 155, 157 f., 174, 197
- Argumentative Gerechtigkeit 71 f., 96,  
103, 167, 228, 233 f., 251 ff.,  
257 Fn. 565, 283 f., 290, 315, 326 f.
- Asozialität 150, 166, 233, 282, 297, 312,  
331
- Auffanggrundrecht 31 f., 106, 137  
Fn. 162, 139, 160 f., 168, 172  
Fn. 277, 180 ff., 212, 215, 222, 236  
Fn. 506, 247, 261 f., 263, 286, 318,  
328, 330
- Ausgestaltungsvorbehalt 87 ff., 98, 171,  
193 f., 196 ff., 204 Fn. 406, 215 f.,  
227 f., 231 ff., 245 f., 259, 265 ff.,  
276, 283, 296, 331
- Bergpredigt 259
- Bestimmtheitsgebot 14, 171 f., 279, 281
- Bundesstaatlichkeit 227, 231 Fn. 496,  
306 Fn. 61
- Chilling effect 266, 273, 278 f., 287, 299  
Fn. 39, 332
- Demokratiefunktionalität 169, 185, 270  
Fn. 420, 258 Fn. 566, 317
- Determinismus 41, 121 ff., 133 f., 136 f.,  
183, 328
- Diktatur 114 Fn. 53, 172 Fn. 278, 252  
Fn. 552, 320
- Diskriminierung 248 Fn. 542, 302 Fn. 49
- Eingriffs- und Schrankendenken 20  
Fn. 62, 148 f., 192 ff., 280 Fn. 638,  
311
- Eingriffsbegriff 191 ff., 224 Fn. 471,  
230 f., 258 f., 285 f., 330
- Einheit des Staates 309
- Einheitlicher Schutzzweck *siehe objekti-  
ver Schutzzweck*
- Entscheidungsspielräume 39 ff., 119,  
228 ff.
- Eppler-Entscheidung 139 f., 142 f.
- Folgenbetrachtungen 89, 230 Fn. 491,  
247 Fn. 541, 258 Fn. 566
- Fortlauf der Erkenntnis/Rechtserzeugung  
21, 63 f., 102, 116 f., 138, 167 f.,  
186 f., 204 Fn. 404, 206, 221, 234,  
250, 265, 312, 314
- Gefährdungsschutz 257 ff., 287 f., 320,  
332
- Gemeinschaftsgebundenheit des Indivi-  
duums 97, 129 Fn. 124, 141 f., 156,  
173 f., 233, 269 Fn. 599, 283 f., 312,  
314, 329 f.
- Gewährleistungsbereich 118 Fn. 66,  
149 Fn. 218, 151, *siehe auch objekti-  
ver Schutzzweck*
- Gewaltengliederung 45 ff., 102 f.,  
173 ff., 229 Fn. 486, 314

- Grundrechtseffektivität 2 f., 7 f., 27 ff., 37 ff., 44 f., 73 f., 85 Fn. 216, 150 Fn. 226, 155, 157, 191, 267, 279, 282 ff., 324
- Grundrechtsvoraussetzungsschutz 161, 198 f., 214, 218 f., 233, 281 f., 330
- Halbteilungsgrundsatz 53 Fn. 86
- Hierarchisierung und Priorisierung von Zwecken/Grundrechten 57 ff., 69 f., 71 ff., 90 f., 94 ff., 155, 157 f., 160 f., 167 ff., 175, 182, 196 f., 201, 203, 211, 217, 221 ff., 231 f., 279 Fn. 632, 283, 286 Fn. 650, 290, 303, 313, 321, 326, 330 f., 332
- Homo oeconomicus* der Sozialbeziehungen 128 ff., 149 f., 165, 182, 214 f., 315, 328
- Informationsgesellschaft 16 Fn. 42, 19, 24 ff., 147, 309 Fn. 71
- Informationsbezogene Maßnahme 180, 236 ff., 247, 248 Fn. 542, 331
- Informationsordnung 145 ff., 172, 202, 207 Fn. 422, 248 f., 330 *siehe auch Systematisierung, objektiver Schutzzweck*
- Internet 185 f., 238 Fn. 516, 256 Fn. 562, 288
- Judicial self restraint 39 f., 327
- Kameraattrappen 252
- Kernbereichsschutz 240 Fn. 521, 292 ff.
- Kodifikation 11 Fn. 16, 20 f., 22 *siehe auch Informationsordnung, Systematisierung*
- Kognition 115 Fn. 46, 134 ff.
- Kommunikationswissenschaft 239 ff.
- Kontrafaktizität 32 ff., 90 f., 122 Fn. 90, 136, 164 ff., 324
- Kontrollierte Willkür 79 Fn. 192, 91, 95 ff., 108 f., 127 Fn. 111, 143 Fn. 187, 152 ff., 166, 247 Fn. 541, 314, 327, 329
- Künstliche Intelligenz 110 Fn. 34, 113, 135, 274
- Kybernetik 110, 118 Fn. 66, 124, 132 ff., 182
- Lebendige Selbstbestimmung 64 f., 78 f., 86 f., 93 ff., 126 Fn. 106, 132 ff., 138, 151, 163 Fn. 253, 164 Fn. 257, 165 ff., 187, 223, 228, 234, 247 Fn. 541, 270, 283, 299, 301 ff., 314 ff., 327
- Leerlauf des Grundrechtsschutzes 7, 16 Fn. 42, 138, 150 Fn. 222, 162 ff., 178 f., 229 Fn. 486, 230 f., 293 Fn. 11, 303 Fn. 52, 304, 317, 330
- Liberalismus 79 Fn. 189, 160 Fn. 246, 182 Fn. 321, 183, 184 Fn. 328, 218 Fn. 461 *siehe auch right to privacy*
- Lügendetektor 126, 169, 274, 303 Fn. 51, 309 Fn. 74
- Luhmann, Niklas, 20 Fn. 62, 34 Fn. 7, 59 Fn. 110, 71 Fn. 156, 105, 108 ff., 146 ff., 163 Fn. 253, 164 Fn. 257, 169, 176 Fn. 292, 184 Fn. 327, 186 Fn. 336, 193 Fn. 367, 208 Fn. 424, 209 Fn. 426, 210 Fn. 433, 218 Fn. 461, 225 Fn. 475, 265 Fn. 588, 274, 297, 303 Fn. 52, 317, 328 f.
- Machtungleichgewicht 111 ff., 185 f., 244
- Maßstabsbildung 84, 173 f., 186 f., 212, 220 f., 246, 266, 274, 317, 326 f., 330
- Menschenwürde 45, 62 ff., 74 ff., 78 f., 91 f., 95 f., 115 f., 123, 131, 131 Fn. 133, 133 ff., 142 f., 146 f., 153 ff., 161 f., 172 ff., 203 ff., 295 ff.
- Mikrozensus-Entscheidung 107, 109 f., 117 Fn. 61, 139 ff., 181 Fn. 320, 237 Fn. 510, 255, 295
- Moderne Datenverarbeitung 104 ff., 137 Fn. 162, 139, 184 f., 271 ff., 288, 327 f. *siehe auch Künstliche Intelligenz, Internet*
- Mosaiktheorie 294
- Nachrichtendienste 104, 144 Fn. 193, 239, 248 Fn. 543, 278 Fn. 628, 294, 296 Fn. 26, 306 Fn. 61, 320
- Nemo-tenetur 261 f.
- Neutrales Verfahren 66 ff., 155 ff., 161 Fn. 247, 217 f., 329

- Normative Überinterpretation 39 ff., 81, 214, 218 f., 222, 237, 281, 289 Fn. 34, 325
- Normativer Kausalverlauf 34, 83 f., 94 f., 122, 147, 175 ff., 195 Fn. 377, 199 ff., 207 Fn. 421, 214, 222 ff., 228, 231 ff., 236, 242 ff., 247 f., 265, 267 ff., 287, 303, 331
- Normenflut 9 ff., 58 Fn. 106, 111 Fn. 36, 151 Fn. 230, 204 Fn. 406, 206
- Normprogramm 33 ff., 42 f., 85, 324
- Objektiver Schutzzweck 145 f., 158 f., 16, 171, 183 f., 186 Fn. 338, 188, 190 f., 239 Fn. 518, 248 f., 257 f., 265, 268, 288 f., 291, 318, 332
- Persönlichkeitskerntheorie 15, 115, 163 Fn. 253
- Persönlichkeitsprofil 2 f., 18, 109, 111 Fn. 37, 118 Fn. 63, 136 f., 147 f., 176 f., 214 f., 229, 263, 265, 291 ff., 316 f., 323, 333
- Perspektivwechsel 189 ff., 206 Fn. 416, 224, 229 Fn. 490, 242 f., 265, 277 Fn. 626, 306, 330
- Philosophie 34 f., 43, 89, 147 Fn. 208, 150 Fn. 224, 154 ff., 168 f., 220, 222, 225, 240, 301 Fn. 47, 317
- Podlech, Adalbert 105, 129 Fn. 118
- Post- und Fernmeldegeheimnis 201, 214, 248, 265
- Prinzipientheorie 36 ff., 44, 91 f., 123, 324
- Privatrecht 151 Fn. 232, 202 Fn. 395
- Privatsphäre 97 Fn. 261, 99 Fn. 269, 117, 118 Fn. 63, 140, 142, 180 Fn. 311, 205 Fn. 413, 214 f., 229 Fn. 489, 246 ff., 247 Fn. 541, 258 f., 259 Fn. 570, 269 Fn. 599, 293, 294, 305 Fn. 59
- Quellen-Telekommunikationsüberwachung 298
- Rahmenrechte 41 f., 70 ff., 153 ff., 325
- Rational choice 37 Fn. 23, 227 Fn. 483, *siehe auch homo oeconomicus der Sozialbeziehungen*
- Rechtfertigungszusammenhang 141, 150 Fn. 277, 211, 223 ff., 227 f., 231 Fn. 496, 234, 239 Fn. 518, 243, 245 ff., 251, 254, 262, 264 Fn. 584, 265 ff., 271 f., 274 ff., 279 Fn. 632, 280 ff., 293 Fn. 13, 304 Fn. 57, 305 Fn. 59, 306
- Rechtliche Rationalität 78, 103, 142 Fn. 181, 162, 199, 225 f., 282 ff.
- Rechtliches Gehör 71 ff., 94, 155 ff.
- Rechtsanwendung 32, 38, 65 ff., 91, 103, 167 ff., 203 f., 289, 316 f.
- Rechtsetzung 42, 46, 60 ff., 65 f., 87 ff., 91, 95, 101 ff., 150 f., 159 f., 161, 178, 189, 233, 305 Fn. 59, 312, 315 f., 325 ff.
- Rechtsschutzgarantie 55 ff., 65 ff., 94, 126 Fn. 106, 130 f., 155 ff., 176, 196 f., 205 Fn. 410, 214 ff., 313 f., 325 f.
- Rechtssicherheit 10 ff., 190
- Rechtsstaatliches Verteilungsprinzip 62 Fn. 123, 173 f., 191 Fn. 353, 193 f., 218 Fn. 461, 302 Fn. 48
- Reiten im Walde 179, 200 f., 249
- Right to privacy 99 Fn. 269, 134 Fn. 147, 160 Fn. 246 *siehe auch Liberalismus*
- Rundumüberwachung 2 f., 18, 285 Fn. 649, 291 ff., 323, 333
- Schmitt, Carl 63 Fn. 128, 173 Fn. 280, 218 Fn. 461, 201 Fn. 48
- Schrankenvorbehalt 151 Fn. 232, 201 f., 269, 318
- Schutzbereichsdifferenzierungen 24 ff., 59, 86, 97, 133 Fn. 143, 137, 154 f., 160 f., 168, 170, 207 Fn. 422, 212 Fn. 437, 214, 217, 233, 244 Fn. 532, 261, 265 ff.
- Schutzzweck *siehe objektiver Schutzzweck*
- Selbstdarstellung 17 Rn. 48, 20 Fn. 62, 105, 108, 109 Fn. 27, 118 f., 121, 126 ff., 140, 146 ff., 165 Fn. 260, 176 Fn. 292, 180 Fn. 316, 296 f., 301 f.
- Sicherheitsgefühl 287 Fn. 654
- Sittenverfall 15, 17, 23, 26 f., 138, 151, 319

- Soziale Tatsachen 104, 108 ff., 134 ff.,  
144 ff., 149 Fn. 220, 151 ff., 162 ff.,  
167, 176, 179, 183 f., 191 Fn. 354,  
199 ff., 214, 219, 245, 250, 256 f.,  
266 f., 277 f., 288
- Sozialwissenschaft 19, 24 Fn. 77, 34 f.,  
43, 81, 89, 117 ff., 143, 146 f., 149  
Fn. 217, 164 f., 169 Fn. 269, 176,  
222, 227 Fn. 483, 297, 317, 324, 328
- Spekulation 25 Fn. 79, 149 Fn. 217, 160  
Fn. 245, 185, 207 Fn. 402, 228 ff.,  
235 f., 243, 252, 266, 271 f., 284,  
286 f., 301 Fn. 47, 332
- Staatszwecke 20, 58 f., 204 f., 278 f.
- Statistik 92 Fn. 243, 109 f., 116 Fn. 59,  
141 Fn. 175, 248 f., 254, 275 f.,  
297 ff.
- Steinmüller, Wilhelm 104 ff., 112 Fn. 43,  
113 Fn. 48, 185 f.
- Steuergeheimnis 276 Fn. 621
- Steuerrecht 10 Fn. 12 *siehe auch Halbtteilungsgrundsatz*
- Subkulturen 53 Fn. 81, 128 f., 149  
Fn. 220, 169, 225 Fn. 475, 317
- Systematisierung 11 Fn. 16, 84 ff.,  
181 ff., 213, 231 Fn. 496, 239  
Fn. 518, 269 ff., 309, 321, 328, 330,  
333 *siehe auch objektiver Schutzzweck, Informationsordnung*
- Tatsachenberücksichtigung 12 f., 32, 40  
Fn. 38, 65, 284, 288
- Taubenfüttern 179, 249
- Totalitarismus 114 Fn. 52, 144 Fn. 192,  
215 Fn. 448, 252 Fn. 552, 304 Fn. 53  
*siehe auch Trennung von Staat und Gesellschaft, Diktatur*
- Trennung von Staat und Gesellschaft 63  
Fn. 127, 97 f., 166, 184 Fn. 327, 186  
Fn. 336, 215 f., 223, 312, 316
- Trivialdaten 238 f., 251, 331
- Überwachungsgesamtrechnung 3 f., 20,  
219 Fn. 465, 244 Fn. 531, 279  
Fn. 632, 286 Fn. 650, 323 f., 327, 332
- Unabhängigkeit 65 ff., 155 ff.
- Unendliche Diskussion 34, 81, 122,  
126 f., 147, 176, 218, 222, 234, 302 f.,  
316
- Verfassungswandel 27 Fn. 86, 106, 109  
Fn. 26, 171 f., 184 Fn. 327, 186
- Verhältnismäßigkeit 2 f., 36, 58 Fn. 105,  
80 ff., 97 f., 102 f., 162 ff., 164  
Fn. 256, 168 Fn. 268, 171 ff., 177,  
181 Fn. 320, 193 Fn. 365, 203  
Fn. 400, 207 Fn. 421, 226, 229  
Fn. 486, 246, 253, 281, 284 ff., 300  
Fn. 41, 301 Fn. 48, 304 ff., 316, 321,  
323, 327, 329 f., 333
- Verharrungsinteresse 12
- Verwaltung 22 Fn. 68, 42, 44, 46, 57 f.,  
66, 75 Fn. 175, 78, 83, 94, 101 Fn. 1,  
307 ff.
- Verwendungszweck 136 Fn. 157, 236,  
247 f., 273, 277 Fn. 626, 306 Fn. 61  
*siehe auch Rechtfertigungszusammenhang*
- Volkszählungsurteil 25 Fn. 79, 104 f.,  
107 ff., 114 Fn. 49, 139 ff., 181  
Fn. 320, 185 f., 248 f., 255, 259 f.,  
271 ff., 273 Fn. 615, 297 f.
- Wahlwerbung 111
- Wertordnung 98 Fn. 265, 163 Fn. 253,  
301 Fn. 48
- Wohnungsgrundrecht 201, 214 Fn. 442,  
248, 265, 278, 299
- Zweckbindung 255, 268 ff., 332
- Zweckmäßigkeit 54 Fn. 90, 69 Fn. 149,  
103 Fn. 3, 182 Fn. 322, 216 Fn. 450,  
255, 275 f.