

Verfassungsrechtliche Grenzen für Pflichtexemplarregelungen

GG Art. [3 I](#), [14](#), [20 III](#), [70](#), [73](#) Nr. 9; HessPresseG § [9](#)

Es widerspricht dem Eigentumsgrundrecht, daß der Verleger eines Druckwerks ein Belegstück auch dann unentgeltlich abliefern muß, wenn es sich um ein mit großem Aufwand und in kleiner Auflage hergestelltes Werk handelt (§ [9](#) HessPresseG).

BVerfG, *Beschluß* vom 14-07-1981 - 1 BvL 24/78 (*Ergangen auf Aussetzungs- u. Vorlagebeschl. des VG Darmstadt*)

Zum Sachverhalt:

Das Land Hessen hat das Pflichtexemplarrecht in § [9](#) des Hessischen Gesetzes über Freiheit und Recht der Presse - HessPresseG - i. d. F. der Bekanntmachung vom 20. 11. 1958 (GVBl S. 183) sowie in der vom Hessischen Kultusminister erlassenen Verordnung über die Abgabe von Druckwerken - PflEVO - vom 21. 3. 1977 (GVBl S. 146) geregelt. § [9](#) lautet:

„Der Minister für Kultus und Unterricht kann durch Ausführungsverordnung bestimmen, daß von jedem im Geltungsbereich dieses Gesetzes erscheinenden Druckwerk ein Belegstück kostenlos an die von ihm bestimmte zuständige Bibliothek abgeliefert wird.“

Die aufgrund vorstehender Ermächtigung erlassene Pflichtexemplarverordnung bestimmt in § 1 I:

Von jedem Druckwerk, das innerhalb des Landes Hessen erscheint, hat der Verleger, soweit § 3 nicht befreit, ein Stück (Pflichtexemplar) unentgeltlich und auf eigene Kosten je nach dem Verlagsort an nachstehende Bibliotheken abzugeben ...“

Als Verleger i. S. der Bestimmung sieht § 2 PflEVO auch den als Selbstverleger tätigen Verfasser und Herausgeber eines Druckwerks sowie den Kommissionsverleger an. Die Belegstücke sind mit Beginn der Verbreitung ohne besondere Aufforderung unverzüglich abzugeben (§ 5 PflEVO).

Der Kl. des Ausgangsverfahrens ist Verleger in Hessen. Er verlegt bibliophile Bücher in geringen Auflagen sowie Original-Graphiken. Im Jahre 1976 sandte er der Hessischen Landes- und Hochschulbibliothek in D. die nachfolgend genannten und hinsichtlich Auflage und Verkaufspreis näher bezeichneten Bücher zu: Stephane Mallarme, *Nachmittag eines Faun*. Mit 12 handsignierten Farbradierungen von Wolff Buchholz, Buchgestaltung Otto Rhose. Auflage: 70. 650 DM; Paul Wunderlich, *Ein Skizzenbuch*. Mit einer Original-Lithographie als Frontispiz, einem Text von Max Bense und Tafeln im Lichtdruck. Im Druckvermerk vom Künstler handsigniert. Auflage: 625. 180 DM; Anton Tschechow, *Rotschild's Geige*. Mit 3 Farbholzschnitten von Esteban Fekete. Auflage: 150. 280 DM; Pär Lagerkvist, *Der Fahrstuhl, der zur Hölle fuhr*. Mit 5 handsignierten Farbholzschnitten von Esteban Fekete. Auflage: 100. 280 DM.

Unter Hinweis auf § [9](#) HessPresseG und die Pflichtexemplar-Verordnung behielt die Bibliothek die vom Kl. übersandten vier Werke ein und erteilte ihm hierüber einen Bescheid. Sein Widerspruch hatte keinen Erfolg. Der Kl. vertrat die Auffassung, die einbehaltenen Werke seien keine Druckwerke i. S. des Pressegesetzes. Jedenfalls verstoße eine Ablieferungspflicht ohne jede Entschädigung gegen Art. [14](#) GG.

Das VG hat das Verfahren nach Art. [100 I](#) GG ausgesetzt und § [9](#) HessPresseG zur verfassungsgerichtlichen Prüfung gestellt. Nach seiner Ansicht steht die Vorschrift mit Art. [14](#) GG nicht in Einklang, soweit der Hessische Kultusminister ermächtigt ist, zu bestimmen, daß von jedem im Geltungsbereich des Gesetzes erscheinenden Druckwerk ein Belegstück kostenlos an eine näher bezeichnete Bibliothek abzuliefern ist. Das BVerfG folgte dieser Auffassung.

Aus den Gründen:

... C. § [9](#) HessPresseG steht nicht in vollem Umfang mit dem Grundgesetz in Einklang.

I. Prüfungsmaßstab für die vorgelegte Bestimmung ist das Grundrecht aus Art. [14 I](#) 1 GG.

Die nach § [9](#) HessPresseG zugelassene Anordnung der vergütungsfreien Ablieferung eines Belegstücks belastet das Eigentum an dem vom Verleger hergestellten Druckwerk. Die Vorschrift ist daher dem Schutzbereich des Art. [14](#) GG zuzuordnen; ihrem Inhalt nach ermächtigt sie zu einer Regelung i. S. des Art. [14 I](#) 2 GG. Die Ablieferungspflicht ist zwar auf ein einzelnes Belegstück gerichtet, gleichwohl handelt es sich nicht um eine Enteignung i. S. des Art. [14 III](#) GG. Die Vorschrift enthält keine Ermächtigung für die Exekutive, durch Einzelakt auf ein bestimmtes von ihr benötigtes Vermögenobjekt zuzugreifen, sondern begründet in genereller und abstrakter Weise eine Naturalleistungspflicht in der Form einer Abgabe. Sie trifft diejenigen, die - in aller Regel in Ausübung eines Berufs - als Verleger Eigentum in den Verkehr bringen und ruht auf der Gesamtheit der zu einer Auflage gehörenden und im Eigentum des Verlegers stehenden Druckstücke, die das Gesetz als Druckwerk bezeichnet. Dieses Eigentum am Druckwerk ist schon bei seiner Entstehung mit der Verpflichtung zur Ablieferung eines Exemplars belastet. Die vom Verleger vorzunehmende Auswahl und Ablieferung eines beliebigen Druckstücks der Auflage aktualisiert die allgemein und im vorhinein diesem obliegende Verpflichtung. Die Pflichtexemplarregelung ist somit eine objektiv-rechtliche Vorschrift, die in allgemeiner Form den Inhalt des Eigentums am Druckwerk als der Gesamtheit aller Druckstücke bestimmt.

Entgegen der Auffassung des vorlegenden Gerichts behält diese Einordnung auch dann ihre Gültigkeit, wenn die Inhaltsbestimmung - wie noch darzulegen sein wird - wegen der Intensität der den Eigentümer treffenden Belastung für gewisse Sachverhalte nicht mit dem Grundgesetz in Einklang steht. Werden bei der Festlegung von Eigentümerpflichten die sich aus der Verfassung ergebenden Grenzen überschritten, so ist die gesetzliche Regelung verfassungswidrig; sie wird dadurch nicht zu einer Enteignung (vgl. BVerfGE 52, [1](#) ([27](#) f.) = NJW 1980, [985](#)). Inhaltsbestimmung und Enteignung unterscheiden sich entsprechend der verschiedenartigen Funktion in den Voraussetzungen und in den Anforderungen an ihre materielle Ausgestaltung grundlegend voneinander. Ihre Einordnung und ihre Gültigkeit beurteilt sich deshalb nach den für sie jeweils maßgebenden Normen der Verfassung. Die sich aus der Pflichtexemplarregelung ergebende Verpflichtung fällt daher unabhängig vom Grad der den Verleger jeweils treffenden Belastung in den Bereich von Art. [14 I](#) 2 GG.

II. In formeller Hinsicht entspricht § [9](#) HessPresseG den Anforderungen, die sich für eine Ermächtigungsnorm aus dem Gesetzesvorbehalt des Art. [14 I](#) 2 GG ergeben.

1. Der hessische Gesetzgeber hat die im Rahmen von Art. [14 I](#) 2 GG zu beachtende Gesetzgebungsbefugnis (vgl. BVerfGE 34, [139](#) ([144](#) ff.) = NJW 1973, [505](#)) nicht überschritten. Die Regelung des Pflichtexemplarwesens unterfällt nicht dem in ausschließlicher Bundeskompetenz stehenden Urheber- und Verlagsrecht (Art. [73](#) Nr. 9 GG). Zwar knüpfen § [4 I](#) und § [9](#) HessPresseG an den urheber- und verlagsrechtlich einschlägigen

Begriff des Druckwerks an. Die Frage der Zuständigkeit des Gesetzgebers beantwortet sich jedoch nicht nach dem gewählten Anknüpfungspunkt, sondern nach dem Gegenstand des Gesetzes. Hiernach berührt die zur Prüfung vorgelegte Norm nicht den Kompetenzbereich des Urheber- und Verlagsrechts. Nach § 9 HessPresseG kann die Pflichtabgabe nur für ein „erscheinendes“ Druckwerk angeordnet werden; das Recht des Urhebers, zu bestimmen, ob und wie sein Werk veröffentlicht wird (§ 12 UrhG), bleibt demnach unangetastet. Die Pflichtabgabe greift auch nicht in die vom Verlagsrecht (§ 1 VerlagsG) geordneten Rechtsbeziehungen zwischen Verleger und Verfasser ein, denn sie begründet eine davon unabhängige öffentlichrechtliche Verpflichtung des Verlegers. Im übrigen läßt auch das unter Berufung auf Art. 74 Nr. 13 GG ergangene Gesetz über die Deutsche Bibliothek die

landesrechtlichen Regelungen über die Ablieferung von Pflichtstücken ausdrücklich unberührt (§ 25). Das Pflichtexemplarrecht unterliegt daher der Länderkompetenz nach Art. 70 GG.

2. Der Gesetzgeber hat sich mit § 9 HessPresseG in nicht zu beanstandender Weise auf den Erlaß einer Verordnungsermächtigung beschränkt.

a) Zwar werden nach Art. 14 I 2 GG Inhalt und Schranken des Eigentums „durch die Gesetze“ bestimmt. Daraus leitet sich indes keine generelle Pflicht des Gesetzgebers ab, den Inhalt der Rechtsstellung des Eigentümers bis ins letzte selbst zu regeln. Im Blick auf die elementare freiheitssichernde Bedeutung des Art. 14 I 1 GG (vgl. BVerfGE 24, 367 (389) = NJW 1969, 309; BVerfGE 50, 290 (339) = NJW 1979, 699) ist er allerdings gehalten, die Voraussetzungen, unter denen der Gebrauch des Eigentums beschränkt werden darf, durch eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmte Ermächtigung selbst festzulegen.

b) § 9 HessPresseG genügt den hiernach an eine gesetzliche Ermächtigung zu stellenden Anforderungen: Der Inhalt der erteilten Ermächtigung ergibt sich unmittelbar aus der Ermächtigungsnorm selbst. Zu regeln ist die Ablieferung von Belegstücken in Hessen erscheinender Druckwerke an bestimmte Bibliotheken. Die Regelung kann vom Kultusminister im Rahmen der ihm eingeräumten Befugnis getroffen werden.

Der Zweck der Ermächtigung besteht darin, das gesamte innerhalb des Landes erscheinende Schrifttum vollständig zu sammeln, der Öffentlichkeit bereitzuhalten und der Nachwelt zu überliefern. Dies folgt aus dem Ermächtigungsinhalt in Verbindung mit der historischen Entwicklung des Pflichtexemplarrechts. Maßgebendes Regelungsmotiv darf hiernach allein das kulturpolitische Interesse sein, einen möglichst geschlossenen Überblick über das geistige Schaffen im Lande Hessen zu bieten und dieses allen Interessierten zugänglich zu machen. An ausreichenden Richtlinien hinsichtlich des Ausmaßes und der Grenzen der vom Ordnungsgeber zu treffenden Regelung fehlt es ebenfalls nicht. Aus der Ermächtigungsnorm geht hervor, daß eine Ablieferungspflicht nur für in Hessen erscheinendes Schrifttum und hier wiederum nur für ein Belegstück eines jeden Druckwerks zugunsten einer vom Ordnungsgeber zu bestimmenden Bibliothek angeordnet werden darf. Hinreichend bestimmt ist die Ermächtigung auch in bezug auf die Frage der Vergütung. § 9 HessPresseG besagt, daß der Minister die Ablieferung des Pflichtexemplarrechts unter völligem Ausschluß einer Kostenerstattung anordnen kann.

III. In materiellrechtlicher Hinsicht steht § 9 HessPresseG mit Art. 14 I 1 GG insoweit nicht in Einklang, als der Kultusminister ermächtigt ist, die Pflicht zur Ablieferung eines Belegstücks ausnahmslos ohne Kostenerstattung anzuordnen.

1. Das BVerfG hat in zahlreichen Entscheidungen ausgesprochen, daß der Gesetzgeber bei Regelungen i. S. des Art. 14 I 2 GG sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 I 1 GG als auch dem Sozialgebot des Art. 14 II GG in gleicher Weise Rechnung tragen muß. Er hat dabei die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Das Maß und der Umfang der dem Eigentümer von der Verfassung zugemuteten und vom Gesetzgeber zu realisierenden Bindung hängt hiernach wesentlich davon ab, ob und in welchem Ausmaß das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht (z. B. BVerfGE 37, 132 (140 f.) = NJW 1974, 1499; BVerfGE 42, 263 (294) = NJW 1976, 1783; BVerfGE 50, 290 (340 f.) = NJW 1979, 699; BVerfGE 52, 1 (32) = NJW 1980, 985).

Dem entspricht es, wenn Eigentumsbindungen stets verhältnismäßig sein müssen. Sie dürfen, gemessen am sozialen Bezug und an der sozialen Bedeutung des Eigentumsobjekts sowie im Blick auf den Regelungszweck insbesondere nicht zu einer übermäßigen Belastung führen und den Eigentümer im vermögensrechtlichen Bereich unzumutbar treffen (vgl. BVerfGE 21, 150 (155) = NJW 1967, 1175; BVerfGE 50, 290 (340 f, 351.) = NJW 1979, 699; BVerfGE 52, 1 (29 f., 32) = NJW 1980, 985; BVerfGE 53, 257 (292) = NJW 1980, 692). Darüber hinaus ist der Gleichheitssatz als allgemeines rechtsstaatliches Prinzip zu beachten (z. B. BVerfGE 52, 1 (29 f.) m. Nachw.).

Diese vom Gesetzgeber bei der Bestimmung des Eigentumsinhalts zu wahren Grenzen gelten auch, wenn das formelle Gesetz zum Erlaß inhaltsbestimmender Normen ermächtigt. Der Gesetzgeber kann durch Verordnungs Ermächtigung keine Regelungsbefugnis einräumen, an deren Wahrnehmung er selbst im Blick auf die Eigentumsgewährleistung gehindert wäre.

2. Nach den dargelegten Maßstäben ist die Pflicht zur unentgeltlichen Ablieferung eines Belegstücks eine zulässige Regelung i. S. des Art. 14 I 2 GG, soweit die daraus im Einzelfall resultierende Vermögensbelastung des Verlegers nicht wesentlich ins Gewicht fällt. In diesem Rahmen begegnet auch die Ermächtigung zum Erlaß einer solchen Regelung keinen Bedenken.

Vom Zeitpunkt seiner Publikation an entwickelt jedes Druckwerk ein Eigenleben. Es bleibt nicht nur vermögenswertes Ergebnis verlegerischer Bemühungen, sondern wirkt in das Gesellschaftsleben hinein. Damit wird es zu einem eigenständigen, das kulturelle und geistige Geschehen seiner Zeit mitbestimmenden Faktor (zur Parallele im Urheberrecht vgl. BVerfGE 31, 229 (242) = NJW 1971, 2163 - Schulbuchentscheidung). Es ist, losgelöst von privatrechtlicher Verfügbarkeit, geistiges und kulturelles Allgemeingut.

Im Blick auf diese soziale Bedeutung stellt es ein legitimes Anliegen dar, die literarischen Erzeugnisse dem wissenschaftlich und kulturell Interessierten möglichst geschlossen zugänglich zu machen und künftigen Generationen einen umfassenden Eindruck vom geistigen Schaffen früherer Epochen zu vermitteln. Diesem kulturpolitischen Bedürfnis kann durch eine Ablieferungspflicht zugunsten öffentlicher Bibliotheken sinnvoll Rechnung getragen werden. Bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung kann nicht außer acht bleiben, daß die Allgemeinheit mit der Errichtung und Unterhaltung der Staatsbibliotheken einen bedeutenden Beitrag zur Erreichung der mit dem Pflichtexemplarrecht verfolgten

kulturpolitischen Ziele leistet. Sie trägt damit ihrerseits der sozialen Bedeutung und Funktion von Druckwerken angemessen Rechnung. Unter diesen Umständen stellt die unentgeltliche Abgabe eines Belegexemplars je Druckwerk eine zumutbare, den Verleger nicht übermäßig und einseitig treffende Belastung dar, wenn der damit verbundene wirtschaftliche Nachteil nicht wesentlich ins Gewicht fällt. Davon kann bei der Mehrzahl der periodischen und nicht periodischen Literatur ausgegangen werden, wenn sie in größerer Auflage hergestellt wird.

3. Der Mangel der getroffenen Regelung liegt jedoch darin, daß die allgemeine Ablieferungspflicht bei unterschiedslosem Ausschluß einer Kostenerstattung auch diejenigen Druckwerke erfaßt, die mit großem Aufwand und zugleich nur in kleiner Auflage hergestellt werden.

Es liegt auf der Hand, daß die Pflicht zur unentgeltlichen Abgabe von Belegstücken solcher Druckwerke im Gegensatz zu den Billig- und Massenproduktionen eine ins Gewicht fallende Belastung darstellt. Art. 14 II GG vermag nicht zu rechtfertigen, daß der Verleger eine solche Belastung im Interesse der Allgemeinheit tragen muß.

Die besondere soziale Bedeutung, die künstlerisch, wissenschaftlich oder literarisch herausragend wertvollen und daher in der Herstellung regelmäßig sehr teuren Druckwerken im Blick auf Art. 14 II GG zukommt, kann nicht losgelöst von deren Entstehung gesehen werden. Druckwerke dieser Art haben, was bereits in der niedrigen Auflage seinen Ausdruck findet, häufig nur einen kleinen Abnehmerkreis. Die Zahl potentieller Käufer ist gering und der Absatz in aller Regel durchaus nicht gesichert. Der Verleger geht mit der Herstellung eines solchen Werkes im Vergleich zu den normalen verlegerischen Aktivitäten ein wesentlich erhöhtes wirtschaftliches Risiko ein. Erst durch seine private Initiative und Risikobereitschaft wird es möglich, künstlerisch, wissenschaftlich und literarisch exklusives Schaffen - wenn auch zu hohem Preis - der Öffentlichkeit zu erschließen. Dem Verleger zusätzlich noch die erheblich überdurchschnittlichen Herstellungskosten für ein Pflichtexemplar aufzubürden, widerspricht dem verfassungsrechtlichen Gebot, die Belange des betroffenen Eigentümers mit denen der Allgemeinheit in einen gerechten Ausgleich zu bringen und einseitige Belastungen zu vermeiden.

Die Abwägung zwischen der Intensität der Belastung und dem Gewicht der zu ihrer Rechtfertigung anzuführenden Gründe er-

gibt daher, daß bei wertvollen Druckwerken mit niedriger Auflage eine kostenlose Pflichtablieferung die Grenzen verhältnismäßiger und noch zumutbarer inhaltlicher Festlegung des Verlegereigentums überschreitet. Darüber hinaus widerspricht die beanstandete Regelung dem im Rahmen des Art. 14 I 2 GG zu beachtenden Gleichheitssatz (BVerfGE 52, 1 (29 f.) = NJW 1980, 985 m. w. Nachw.). Eine allgemeine Ablieferungspflicht mit generellem Vergütungsausschluß führt, wie dargelegt, in ihrer praktischen Auswirkung innerhalb des Kreises der Verleger zu Belastungen von erheblich unterschiedlicher Intensität. Auch im Bereich von Art. 14 I 2 GG sind solche ungleichen Auswirkungen einer an sich gleichmäßigen Regelung zu berücksichtigen. Der Gleichheitssatz gebietet in diesem Fall, die Elemente der inhaltsbestimmenden Regelung so zu ordnen, daß einer unterschiedlichen Inanspruchnahme der Eigentümer und damit dem unterschiedlichen Gewicht ihrer Belange gegenüber den Belangen der Allgemeinheit hinreichend differenziert Rechnung getragen wird und einseitige Belastungen vermieden werden.

§ 9 HessPresseG ermächtigt demgegenüber zum Erlaß einer Pflichtexemplarregelung, der es im Blick auf die von ihr erfaßten, in eigentumsrechtlicher Hinsicht sehr verschiedenartigen Sachverhalte an der gebotenen differenzierten Ausgestaltung mangelt.

4. Im Blick auf die grundrechtliche Sicherung des Eigentums greift der Einwand nicht durch, die Verleger könnten auch in den hier in Rede stehenden Fällen die aus der Pflichtablieferung entstehenden Unkosten auf die Käufer abwälzen oder sie mit Einkünften des sonstigen Verlagsprogramms ausgleichen. Bei teuren Druckwerken mit geringer Auflage kann das schon in tatsächlicher Richtung zweifelhaft sein.

Davon abgesehen kann es bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung von Regelungen i. S. des Art. 14 I 2 GG nicht allein darauf ankommen, ob der Eigentümer sich für ihm auferlegte Bindungen an anderer Stelle oder auf andere Weise schadlos halten kann. Die Eigentumsgewährleistung soll dem Rechtsträger eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Wirkungsbereichs ermöglichen (z. B. BVerfGE 24, 367 (389, 396) = NJW 1969, 309; BVerfGE 50, 290 (339) = NJW 1979, 699). Diese verfassungsrechtliche Funktion würde in der Regel verfehlt, wenn der Staat Eigentümerpflichten begründen und das Ausmaß der Beschränkung mit einer mehr oder weniger spekulativen wirtschaftlichen Betrachtung legitimieren könnte. Eigentumsbeschränkungen und Eigentumsbelastungen finden ihre verfassungsrechtliche Legitimation in Art. 14 II GG. Das BVerfG hat in diesem Zusammenhang mehrfach darauf hingewiesen, daß die soziale Funktion und soziale Bedeutung des Eigentums Begrenzungen der Rechtsstellung des Eigentümers rechtfertigen. Hieraus ergeben sich aber zugleich die Schranken der zumutbaren und vom Gesetzgeber zu realisierenden Bindungen (z. B. BVerfGE 52, 1 (32) = NJW 1980, 985). Der Hinweis auf eine mögliche Schadloshaltung des Eigentümers würde in den Fällen der vorliegenden Art diese sich aus der verfassungsrechtlichen Eigentumsordnung ergebenden Grenzen überschreiten und wäre mit der Bestandsgarantie des Art. 14 I 1 GG nicht vereinbar.

IV. Die dargelegten verfassungsrechtlichen Erwägungen können nicht dazu führen, die vom vorlegenden Gericht beanstandete Vorschrift ganz oder teilweise für nichtig zu erklären. § 9 HessPresseG umfaßt den weiten Bereich der Fälle, in denen eine Ablieferungspflicht mit Vergütungsausschluß nur geringfügige Belastungen für die Verleger mit sich bringt und daher keinen Bedenken unterliegt. Soweit mit der Ermächtigung die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen überschritten sind, hat der Landesgesetzgeber - wie sich aus den eingangs dargelegten Regelungen ergibt - eine Reihe von Möglichkeiten, das Pflichtexemplarrecht entweder insgesamt neu zu ordnen oder es in bezug auf die Härtefälle der dort bestehenden Interessenlage unter Beachtung der Eigentumsgarantie anzupassen. Das BVerfG muß sich daher auf die Feststellung der Verfassungswidrigkeit von § 9 HessPresseG in dem im Tenor bezeichneten Umfang beschränken.