

AG Grundrechte

Fall 7: Fahrstuhl zur Hölle

Lösungsvorschlag

Beim folgenden Text handelt sich um einen Lösungsvorschlag. Das heißt, es gibt auch andere Lösungswege, und es sind auch andere Ergebnisse vertretbar.

Das Bundesverfassungsgericht wird § 9 HessLPrG für verfassungswidrig erklären, wenn die konkrete Normenkontrolle zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit der konkreten Normenkontrolle, Art. 100 I GG, §§ 13 Nr. 11, 80 ff. BVerfGG

I. Vorlageberechtigung, Art. 100 I GG

Das Verwaltungsgericht ist ein „Gericht“ i.S.v. Art. 100 I GG und damit vorlageberechtigt.

II. Verfahrensgegenstand

Verfahrensgegenstand können nur formelle, nachkonstitutionelle Gesetze sein. Das HessLPrG erfüllt diese Voraussetzungen; es handelt sich um ein formelles Gesetz, das laut Sachverhalt nach Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassen wurde.

III. Vorlagegrund, Art. 100 I GG

Das vorlegende Gericht muss von der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes überzeugt sein; bloße Zweifel genügen nicht. Das Verwaltungsgericht hält § 9 HessLPrG für verfassungswidrig; also ist diese Voraussetzung erfüllt.

IV. Entscheidungserheblichkeit, Art. 100 I GG

Für den Ausgang des Verfahrens des Fachgerichts muss es auf die Gültigkeit der vorgelegten Norm ankommen, d.h. die Entscheidung muss im Fall der Ungültigkeit anders lauten als im Fall der Gültigkeit. Wenn § 9 HessLPrG verfassungswidrig ist, fehlt es der PflichtexemplarVO an einer Ermächtigungsgrundlage, so dass sie ihrerseits nichtig ist. In diesem Fall besteht für A keine Ablieferungspflicht an die Landesbibliothek; das Verwaltungsgericht müsste der Klage des A stattgeben. Ist § 9 HessLPrG jedoch nicht verfassungswidrig, so gibt es für die PflichtexemplarVO eine Ermächtigungsgrundlage; weitere Gründe für eine Nichtigkeit des § 1 I PflichtexemplarVO sind dann auch nicht ersichtlich, weil § 1 I PflichtexemplarVO inhaltlich genau der Vorgabe der Ermächtigung entspricht. In diesem Fall besteht für A eine Ablieferungspflicht, weil das von A verlegte Buch ein „Druckwerk“ im Sinne des § 1 I PflichtexemplarVO ist; das Verwaltungsgericht müsste seine Klage abweisen. Die vorgelegte Norm ist also entscheidungserheblich.

V. Form, §§ 23 I, 80 II BVerfGG

Es kann unterstellt werden, dass die Formvorschriften eingehalten werden.

VI. Frist

Für das Verfahren der konkreten Normenkontrolle gibt es keine Frist.

B. Begründetheit

Die konkrete Normenkontrolle ist begründet, wenn § 9 HessLPrG gegen das Grundgesetz verstößt.

I. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Fraglich ist, ob das Land Hessen für den Erlass des § 9 HessLPrG die Gesetzgebungskompetenz hatte. Das ist dann der Fall, wenn der Bund hier keine Kompetenz hat (Art. 70 GG). Der Bund hat keine Kompetenz zur Regelung des Presserechts. Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes könnte sich jedoch aus Art. 73 Nr. 9 GG ergeben (Urheberrecht und Verlagsrecht). Das ist aber nicht der Fall. Denn die Regelung des Pflichtexemplars in § 9 HessLPrG berührt weder das Recht des Urhebers auf Veröffentlichung seines Werkes (Gegenstand des Urheberrechts) noch das Rechtsverhältnis zwischen Autor und Verleger (Gegenstand des Verlagsrechts). Gem. Art. 70 GG hatte daher das Land Hessen die Gesetzgebungskompetenz für § 9 HessLPrG.

II. Materielle Verfassungsmäßigkeit

1. Art. 80 I 2 GG analog

Art. 80 I 2 GG gilt zwar nicht unmittelbar für Ermächtigungen durch Landesgesetz; dennoch gelten die Anforderungen dieser Vorschrift als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips mittelbar auch für die Landesgesetzgeber. Art. 80 I 2 GG kann insoweit entsprechend angewendet werden. Demnach müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung hinreichend bestimmt sein. Bei § 9 HessLPrG ergibt sich der Inhalt der Ermächtigung aus dieser Norm selbst: Es geht um die Ablieferung von Belegstücken in Hessen erscheinender Druckwerke an bestimmte Bibliotheken. Der Zweck der Ermächtigung erschließt sich zwar nicht alleine aus § 9 HessLPrG, erlangt aber unter Einbeziehung der historischen Entwicklung des Pflichtexemplarrechts ausreichende Bestimmtheit: Der Zweck besteht darin, das gesamte innerhalb des Landes erscheinende Schrifttum vollständig zu sammeln, der Öffentlichkeit bereitzuhalten und der Nachwelt zu überliefern. Das Ausmaß der Ermächtigung ergibt sich wiederum aus § 9 HessLPrG selbst: Die Ablieferungspflicht darf nur für in Hessen erscheinendes Schrifttum und nur für jeweils ein Exemplar pro Druckwerk festgelegt werden. Auch das ist hinreichend bestimmt.

Insgesamt erfüllt § 9 HessLPrG also die Anforderungen des Art. 80 I 2 GG analog.

2. Art. 14 I GG

§ 9 HessLPrG könnte das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 I GG) betroffener Verleger verletzen.

a) Eingriff in den Schutzbereich

aa) Eröffnung des Schutzbereichs

Der Schutzbereich des Art. 14 I GG umfasst alle privatrechtlichen vermögenswerten Rechte und auch vermögenswerte subjektiv-öffentliche Rechte, wenn diese im Zusammenhang mit einer eigenen Leistung stehen. Im vorliegenden Fall ist durch die Ablieferungspflicht das privatrechtliche Eigentum der Verleger an ihrem Druckwerk betroffen. Der Schutzbereich ist also eröffnet.

bb) Eingriff

Fraglich ist zunächst, ob schon § 9 HessLPrG als Verordnungsermächtigung in das Grundrecht des Art. 14 I GG eingreift oder erst die Vorschrift des § 1 I PflichtexemplarVO. Gegen einen Eingriff durch § 9 HessLPrG spricht, dass diese Vorschrift selbst keine Verpflichtung für die Verleger enthält, sondern nur eine Ermächtigung an den Ordnungsgeber regelt, eine entsprechende Verpflichtung durch Verordnung zu normieren. Allerdings ist im vorliegenden

Fall zu beachten, dass die ausnahmslose unentgeltliche Ablieferungspflicht schon dem Willen des Gesetzgebers entspricht und von diesem schon so vorgesehen war. Dem Verordnungsgesgeber bleibt im Grunde nur die Festlegung der zuständigen Bibliothek; der übrige Inhalt der Verordnung ist schon durch die Ermächtigung vorgegeben. Daher greift (ausnahmsweise) hier schon die Ermächtigungsvorschrift des § 9 HessLPrG in das Eigentum der Verleger an ihren Druckwerken ein; der Verfassungsverstoß findet, wenn überhaupt, im vorliegenden Fall schon auf der Ebene der Ermächtigung statt.

b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

aa) Gesetzliche Grundlage

Der Eingriff findet durch § 9 HessLPrG, also durch ein Gesetz statt. Eine gesetzliche Grundlage ist also vorhanden.

bb) Verfassungsmäßigkeit der Eingriffsgrundlage (bezüglich Art. 14 GG)

(1) Beachtung der Schrankenregelung

Für das Eigentumsgrundrecht sieht Art. 14 GG zwei verschiedene Beschränkungsmöglichkeiten mit unterschiedlichen Schrankenregelungen vor: Die Inhalts- und Schrankenbestimmung (Art. 14 I 2 GG) und die Enteignung (Art. 14 III GG). Inhalts- und Schrankenbestimmungen legen generell und abstrakt die Rechte und Pflichten des Eigentümers fest, ohne das Eigentum zu entziehen. Eine Enteignung dagegen ist die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Rechtspositionen, die durch Art. 14 GG geschützt sind.

Im vorliegenden Fall könnte § 9 HessLPrG eine Enteignung darstellen bzw. zu einer Enteignung ermächtigen. Denn aufgrund dieser Vorschrift und der PflichtexemplarVO wird den Verlegern das privatrechtliche Eigentum an jeweils einem Buch einer Auflage entzogen. Allerdings ist dabei zu bedenken, dass § 1 I PflichtexemplarVO der zuständigen Bibliothek nicht das Recht gibt, durch Einzelakt auf ein bestimmtes Buch zuzugreifen; der Verleger ist lediglich verpflichtet, irgendein Exemplar einer Auflage abzuliefern. Die Ablieferungspflicht ist eine Naturalleistungspflicht, die auf der Gesamtheit der zu einer Auflage gehörenden und im Eigentum des Verlegers stehenden Druckstücke (dem „Druckwerk“ im Sinne des Gesetzes) lastet. Das Eigentum an einem Druckwerk ist schon bei seiner Entstehung mit dieser Pflicht belastet, so dass durch diese Pflicht keine zunächst vorhandenen Rechtspositionen entzogen, sondern vielmehr der Inhalt des Eigentums geregelt wird. Daher handelt es sich nicht um eine Enteignung, sondern um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung. Auch der Grad der Belastung des Eigentums ändert an dieser Einordnung nichts, weil die Unterscheidung zwischen Enteignung einerseits und Inhalts- und Schrankenbestimmung andererseits nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unabhängig von der Schwere des Eingriffs ist.

Es ist daher nicht Art. 14 III, sondern Art. 14 I 2 anwendbar. Ein Eingriff ist demnach als Inhalts- und Schrankenbestimmung dann gerechtfertigt, wenn er durch Gesetz bestimmt ist. Bei § 9 HessLPrG handelt es sich um ein formelles Gesetz und damit jedenfalls um ein „Gesetz“ im Sinne dieser Vorschrift.

(2) Schranken-Schranken: Verhältnismäßigkeit

Die Inhalts- und Schrankenbestimmung müsste verhältnismäßig sein. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit sind die gegenpoligen Bestimmungen von Art. 14 I 1 GG und Art. 14 II GG zu beachten: Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung muss sowohl die Privatnützigkeit des Eigentums (Art. 14 I 1 GG) als auch dessen Sozialbindung (Art. 14 II GG) beachten und zu einem gerechten Ausgleich bringen. Der Umfang möglicher Beschränkungen ist dabei umso größer, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug steht.

i) Legitimer Zweck

Zunächst müsste § 9 HessLPrG einem legitimen Zweck dienen. Die Vorschrift dient dem Zweck, literarische Erzeugnisse aus dem Land Hessen möglichst vollständig einer interessierten Öffentlichkeit auch in der Zukunft zugänglich zu machen. Das ist ein legitimer Zweck mit einem deutlichen sozialen Bezug.

ii) Geeignetheit

Die Regelung des § 9 HessLPrG müsste weiterhin geeignet sein zur Erreichung dieses Zwecks. Das ist der Fall, denn durch die ausnahmslose Ablieferungspflicht für Pflichtexemplare wird sichergestellt, dass wenigstens in einer Bibliothek alle literarischen Erzeugnisse aus dem Land Hessen vorhanden sind.

iii) Erforderlichkeit

Die Vorschrift des § 9 HessLPrG müsste auch erforderlich zur Erreichung dieses Zwecks sein. Das ist nicht der Fall. Denn eine Härtefallregelung, nach der die Kosten für Pflichtexemplare wertvoller Druckwerke bei besonders kleinen Auflagen zumindest teilweise erstattet werden, würde die Verleger solcher Kleinstauflagen deutlich weniger belasten und würde dabei den Zweck – die vollständige Literatursammlung – im gleichen Maße erreichen.

iv) Angemessenheit

Die Regelung des § 9 HessLPrG ist schließlich auch für Verleger von aufwendig produzierten Kleinstauflagen unangemessen bzw. unzumutbar. Denn selbst wenn der Sozialbezug der Pflichtexemplarregelung in Rechnung gestellt wird, so stellt eine ausnahmslos kostenlose Ablieferungspflicht für solche Verleger eine übergroße, auch durch die Sozialbindung des Eigentums nicht zu rechtfertigende Belastung dar. Dass die Regelung für Verleger größerer Auflagen keine große Belastung darstellt und daher in diesen Fällen angemessen sein kann, ändert nichts an diesem Ergebnis. Denn die Regelung gilt ausnahmslos und verletzt daher zumindest die Verleger wertvoller Kleinstauflagen in ihrem Grundrecht aus Art. 14 I GG.

§ 9 HessLPrG ist daher verfassungswidrig. Die konkrete Normenkontrolle ist begründet.

Vgl. dazu auch die Entscheidung BVerfGE 58, 137.