

Fall 6: Eigentumsfreiheit

Nach der Bundestagswahl 2013 möchte die Regierungskoalition sparen und sieht noch erhebliches Einsparpotenzial im Bereich von Wissenschaft und Kultur. Sie bringt den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Deutsche Nationalbibliothek auf den Weg, das die Möglichkeit der Gewährung von Zuschüssen an Ablieferungspflichtige von Medienwerken ersatzlos streicht. Ende Oktober 2013 wird der Änderungsgesetzentwurf vom Bundestag mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschlossen. Vom Bundespräsidenten wird das Änderungsgesetz nach Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler Ende November 2013 ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.

Die Abgeordneten der neu in den Deutschen Bundestag eingezogene Piratenpartei, der Grünen und der Linken, die zusammen ein Viertel der Mitglieder des Bundestages ausmachen, halten den Wegfall der Kostenzuschussmöglichkeit in Hinblick auf die Eigentumsfreiheit für verfassungswidrig. Ein Pirat geht zudem davon aus, dass das Gesetz nicht vom Bundeskanzler, sondern vom zuständigen Bundesminister hätte gegengezeichnet werden müssen. Ein Abgeordneter der Linken konkretisiert die Bedenken dahingehend, dass hier der Kulturstaatsminister zuständig gewesen wäre. Eine Grünenabgeordnete weist darauf hin, dass Kultur überhaupt Ländersache sei. Gemeinsam beantragen sämtliche Abgeordnete der drei Fraktionen daraufhin eine Woche vor dem geplanten Inkrafttreten beim Bundesverfassungsgericht die Überprüfung des Änderungsgesetzes. Wird der Antrag Erfolg haben?

Nach § 14 I 1 des Gesetzes über die Deutsche Nationalbibliothek (DNBG) hat, wer ein Werk verbreiten darf und seinen Sitz oder Hauptwohnsitz in Deutschland hat, bei in Deutschland erfolgender Veröffentlichung des Werkes in körperlicher Form (hierunter fallen alle Darstellungen auf Papier, elektronischen Datenträgern und anderen Trägern) zwei Exemplare des Werkes an die Deutsche Nationalbibliothek abzuliefern.

Nach § 20a DNBG, der durch das Änderungsgesetz gestrichen wird, sind den Ablieferungspflichtigen in bestimmten Fällen auf Antrag Zuschüsse zu gewähren, um wirtschaftliche Unbilligkeiten durch die Ablieferungspflicht zu vermeiden.

Ausnahmeregelungen von der Ablieferungspflicht bestehen nicht und sind auch im Änderungsgesetz nicht vorgesehen. Sonstige Normen des DNBG sowie die Pflichtablieferungsverordnung sind außer Acht zu lassen.

Der Antrag der Abgeordneten beim Bundesverfassungsgericht wird Erfolg haben, wenn er zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit des BVerfG

Fraglich ist, ob das Bundesverfassungsgericht überhaupt zuständig ist. Die Verfahrenszuständigkeiten des Gerichts sind in Art. 93 GG und § 13 BVerfGG abschließend aufgeführt.

Eine Verfassungsbeschwerde der Abgeordneten gem. Art. 93 I Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a BVerfGG würde voraussetzen, dass die Abgeordneten als Bürger Schutz gegenüber dem Staat in Anspruch nehmen wollen. Problematisch wäre hier schon, ob und ggf. wer von ihnen in Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten betroffen und damit i.S.d. § 90 I BVerfGG selbst beschwerdebefugt sein kann; jedenfalls an der Gegenwärtigkeit und Unmittelbarkeit einer Betroffenheit würde die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde aber scheitern.

Ein Organstreitverfahren gem. Art. 93 I Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG würde voraussetzen, dass organschaftliche Rechte des Antragstellers betroffen sind, hier also organschaftliche Rechte der Abgeordneten, der Fraktionen oder des Bundestages. Verletzt sein können aber den Beanstandungen der Antragsteller zufolge nur Bürger, die jedoch nicht Träger organschaftlicher Rechte sind, die Länder, die aber ebenfalls keinen Organstreit auf Bundesebene führen können, und der für die Gegenzeichnung zuständige Bundesminister, dessen Rechte allerdings nicht vom Bundestag, dessen Mitgliedern oder Fraktionen wahrgenommen werden können. Die Zulässigkeit eines Organstreits würde also spätestens an der mangelnden Antragsbefugnis gem. § 64 I BVerfGG scheitern.

In Betracht kommt nun noch die abstrakte Normenkontrolle gem. Art. 93 I Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG. Dieses Verfahren ist ein objektives Verfahren, setzt also keine Betroffenheit eigener subjektiver oder organschaftlicher Rechte voraus, und kann bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht mit dem Grundgesetz einschlägig sein. Hier haben die Abgeordneten zumindest Zweifel an der formellen und materiellen Vereinbarkeit des Bundesgesetzes zur Änderung des DNBG mit dem Grundgesetz. Das Vorliegen der weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen ist im Folgenden zu prüfen.

II. Antragsfähigkeit

Zu prüfen ist, ob die antragstellenden Abgeordneten antragsfähig sind. Einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle stellen können gem. Art. 93 I Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG und § 76 I BVerfGG die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages. Die antragstellenden Abgeordneten machen zusammen ein Viertel der Mitglieder des Bundestages aus, sie sind also antragsfähig.

III. Antragsgegenstand

Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle kann gem. Art. 93 I Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 und § 76 I BVerfGG jegliches Bundes- oder Landesrecht sein. Beanstandet wird hier das Bundesgesetz zur Änderung des DNBG. Als Bundesrecht ist es grds. tauglicher Antragsgegenstand. Problematisch könnte jedoch sein, dass das Gesetz zwar bereits verkündet, aber noch nicht in Kraft getreten ist. Allerdings ist mit der Verkündung die Tätigkeit aller am Rechtssetzungsverfahren Beteiligten beendet und der Gesetzgebungsvorgang somit abgeschlossen, weshalb das Bundesverfassungsgericht auch Gesetze, die zwar noch nicht in Kraft getreten sind, aber bereits verkündet wurden, als tauglichen Antragsgegenstand behandelt. Das Änderungsgesetz stellt folglich einen tauglichen Antragsgegenstand dar.

IV. Antragsbefugnis

Die Antragsteller müssten gem. Art. 93 I Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6 BVerfGG Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit des Änderungsgesetzes mit dem Grundgesetz haben. Dies ist der Fall (s.o.). Eine höhere Anforderung stellt demgegenüber § 76 I Nr. 1 BVerfGG auf, wonach ein Antragsteller das Änderungsgesetz wegen seiner förmlichen oder sachlichen Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz für nichtig halten muss. Diese strengere Anforderung wird teilweise als verfassungswidrig angesehen. Im hiesigen Fall halten die Antragsteller das Änderungsgesetz aber in Hinblick auf die Eigentumsfreiheit für verfassungswidrig, mithin für nichtig, weshalb auch die höhere Anforderung des § 76 I Nr. 1 BVerfGG erfüllt wäre und es somit nicht auf einen Streitentscheid ankommt. Die Antragsbefugnis ist folglich gegeben.

V. Form

Der Antrag ist gem. § 23 I 1 BVerfGG schriftlich zu stellen. Anzugeben sind gem. § 23 I 2 BVerfGG Begründung und erforderliche Beweismittel. Von der Einhaltung dieser Vorgaben ist hier auszugehen.

[Eine Frist ist im Normenkontrollverfahren nicht einzuhalten.]

Der Normenkontrollantrag ist demnach zulässig.

B. Begründetheit

Der Antrag auf Normenkontrolle ist auch begründet, wenn das Änderungsgesetz bzw. die durch das Änderungsgesetz entstehende Rechtslage nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

I. Eigentumsfreiheit

An Verstößen gegen materielles Verfassungsrecht kommt hier zunächst ein Verstoß gegen das spezielle Freiheitsgrundrecht der Eigentumsfreiheit aus Art. 14 I GG von Personen in Betracht, die gem. § 14 I 1 DNBG ablieferungspflichtig sind und nach der Änderung des DNBG auch in Härtefällen keine Zuschüsse mehr bekommen würden. Dann müsste das Änderungsgesetz zu nicht gerechtfertigten Eingriffen in die Eigentumsfreiheit führen.

1. Schutzbereich

Eine Verletzung der Eigentumsfreiheit kommt nur in Betracht, wenn und soweit der Schutzbereich von Art. 14 I GG eröffnet ist.

a. Persönlicher Schutzbereich

In persönlicher Hinsicht schützt die Eigentumsfreiheit natürliche Personen und – wegen der wesensmäßigen Anwendbarkeit – über Art. 19 III GG auch inländische juristische Personen. Ablieferungspflichtig sind nach § 14 I 1 DNBG ohnehin nur solche juristischen Personen, die ihren Sitz in Deutschland haben, womit sie zugleich inländisch i.S.d. Art. 19 III GG wären. In persönlicher Hinsicht sind also alle Ablieferungspflichtigen vom Schutz durch Art. 14 I GG erfasst.

b. Sachlicher Schutzbereich

Sachlich schützt das Grundrecht alle konkreten vermögenswerten Rechtspositionen. Hierunter fällt zum einen privatrechtliches Eigentum, mithin die rechtliche Verfügungsgewalt über konkrete körperliche Gegenstände i.S.d. § 90 BGB wie etwa Bücher oder andere Datenträger, wie sie unter die Ablieferungspflicht des § 14 I 1 DNBG fallen. Unter den grundrechtlichen Eigentumsbegriff fallen darüber hinaus auch Immaterialgüterrechte wie die urheberrechtlichen Verwertungs- und Nutzungsrechte an einem Werk, die wiederum auch das Verlagsrecht an einem Werk, also das Recht zur Vervielfältigung und Verbreitung des Werkes, beinhalten. Die Ablieferungspflichtigen sind somit bezüglich ihrer Rechte am immateriellen Werk und bezüglich ihrer Rechte an materiellen Werkexemplaren von Art. 14 I GG geschützt.

Der Schutzbereich der Eigentumsfreiheit ist insofern eröffnet.

2. Eingriff

In diese Eigentumspositionen müsste eingegriffen werden. Eingriff ist dabei jedes staatliche Handeln, das den Grundrechtsträgern ein Verhalten, das in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht. Die Ablieferungspflicht aus § 14 I 1 DNBG knüpft an in Deutschland erfolgende körperliche Verwertungen von Werken an; ob und wie ein Werk in Deutschland verwertet (verlegt) wird bleibt aber der Entscheidung des Urhebers oder Verlagsrechteinhabers überlassen. Es wird also nicht in immaterielle Eigentumspositionen eingegriffen. Allerdings sind bei Verwertung in körperlicher Form zwei Werkexemplare an die Deutsche Nationalbibliothek abzuliefern. Die rechtliche Verfügungsgewalt an diesen Werkexemplaren wird den Eigentümern vollständig entzogen bzw. vorenthalten; es liegt mithin ein Eingriff in materielle Eigentumspositionen i.S.v. Art. 14 I GG vor.

3. Rechtfertigung

Zu prüfen ist, ob diese Grundrechtseingriffe verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind.

a. Einschränkung des Grundrechts

Voraussetzung ist zunächst, dass die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 I GG einschränkbar ist. Ob und ggf. wie sie einschränkbar ist, hängt von der Art des Eingriffs ab. Art. 14 GG enthält eine Unterscheidung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Art. 14 I 2 GG) und Enteignungen (Art. 14 III GG), die auf unmittelbare rechtsförmliche Eingriffe wie hier anwendbar ist. Die Abgrenzung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung wurde früher anhand der Eingriffsintensität vorgenommen. In mittlerweile ständiger Rechtsprechung nimmt das Bundesverfassungsgericht jedoch eine Unterscheidung nach formalen Kriterien vor:¹ Demnach sind Enteignungen solche Eingriffe, die auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter Eigentumspositionen i.S.v. Art. 14 I GG gerichtet sind, während Inhalts- und Schrankenbestimmungen abstrakt-generelle Festlegungen von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter sind, die als Eigentum i.S.v. Art. 14 I GG anzusehen sind. Der Eingriff in Gestalt der Ablieferungspflicht ist hier auf gattungsmäßig und zahlenmäßig bestimmte Werkexemplare gerichtet, nicht jedoch auf konkrete Exemplare. Erst die vom Ablieferungspflichtigen vorzunehmende Auswahl der abzuliefernden Exemplare führt zur Konkretisierung. Vielmehr begründet § 14 I 1 DNBG in abstrakt-genereller Weise eine Naturalleistungspflicht in der Form einer Abgabe, welche das Eigentum an den Werkexemplaren schon bei deren Herstellung belastet. Die Ablieferungsregelung ist folglich eine Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.d. Art. 14 I 2 GG. Art. 14 I 2 GG enthält einen Ausgestaltungsvorbehalt, demgemäß Inhalt und Schranken durch Gesetze bestimmt werden können, mithin einen Gesetzesvorbehalt.

b. Verfassungsmäßigkeit des beschränkenden Gesetzes

Das als Schranke fungierende, durch das Änderungsgesetz geänderte DNBG müsste verfassungskonform sein.

aa. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Das Gesetz in seiner geänderten Form ist formell verfassungsgemäß, wenn die Gesetzgebungszuständigkeit beim Bund lag und das Änderungsgesetz verfahrens- und formgerecht erlassen wurde.

(1) Gesetzgebungszuständigkeit

Die Gesetzgebungskompetenz liegt gem. Art. 70 I GG bei den Ländern, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungskompetenzen verleiht. Bereits das Bundesgesetz über die Deutsche Bibliothek von 1969 wurde auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung nach Art. 74 I Nr. 13, 2. Alt. GG gestützt und auch das Nachfolgesetz über die Deutsche Nationalbibliothek von 2006 wurde v.a. auf diesen Kompetenztitel gestützt.² Für das mit der Arbeit der DNB im Zusammenhang stehende Änderungsgesetz liegt die Gesetzgebungskompetenz zumindest als Annexkompetenz zu dem geschriebenen Kompetenztitel ebenfalls beim Bund.

1 Zum Folgenden BVerfGE 58, 137 (144 f.), Beschl. des Ersten Senats v. 14.7.1981, Az. 1 BvL 24/78; BVerfGE 52, 1 (27 f.), Beschl. des Ersten Senats v. 12.6.1979, Az. 1 BvL 19/76 mit weiteren Nachweisen.

2 Siehe BT-Drs. 16/322 v. 23.12.2005 mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zum DNBG, S. 11.

(2) Gesetzgebungsverfahren

Die Gesetzesinitiative kann gem. Art. 76 I GG von der Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestags oder vom Bundesrat ausgehen. Das Änderungsgesetz wurde von der Regierungskoalition eingebracht, also aus der Mitte des Bundestags. Ob dabei § 76 I GOBT eingehalten wurde, wonach Vorlagen von Mitgliedern des Bundestages – wozu auch Gesetzesvorlagen gehören – von einer Fraktion oder von 5 % der Mitglieder des Bundestages unterzeichnet sein müssen, kann dahinstehen, zumal die Gesetzesvorlage später vom Bundestag – von dessen Beschlussfähigkeit i.S.d. § 45 I, II GOBT hier mangels entgegenstehender Angaben auszugehen ist – beschlossen wurde und ein eventueller Geschäftsordnungsmangel damit als geheilt anzusehen ist.

Der Gesetzesentwurf wurde gem. Art. 77 I 1 GG Ende Oktober 2013 vom Bundestag mit der gem. Art. 42 II 1 GG erforderlichen Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschlossen. Von einer Weiterleitung an den Bundesrat gem. Art. 77 I 2 GG ist auszugehen.

Hinsichtlich der Mitwirkung des Bundesrats ist gem. Art. 77 IIa, III GG zwischen Zustimmungsgesetzen und Einspruchsgesetzen zu unterscheiden. Das Änderungsgesetz unterliegt keiner Zustimmungspflicht, so dass es sich um ein Einspruchsgesetz handelt. Eine Antragstellung durch den Bundesrat nach Art. 77 II GG zur Einberufung des Vermittlungsausschusses ist nicht ersichtlich.

Das Änderungsgesetz ist folglich gem. Art. 78 GG zustande gekommen.

(3) Gesetzgebungsform

Das so zustande gekommene Gesetz müsste schließlich gem. Art. 82 I 1 GG nach Gegenzeichnung vom Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet worden sein.

Die Gegenzeichnung hat gem. Art. 58 Satz 1 GG durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister zu erfolgen. Die Gegenzeichnung des Änderungsgesetzes durch den Bundeskanzler war demnach verfassungskonform. Allerdings spricht § 29 I 1 GOBReg in diesem Zusammenhang von Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler „und“ die bzw. den zuständigen Bundesminister. Fraglich ist, wer in diesem Fall zuständiger Bundesminister wäre. Dies bestimmt sich nach den jeweiligen Geschäftsbereichen. Die DNB, auf die sich das Änderungsgesetz bezieht, fällt in den Zuständigkeitsbereich des „Kulturstaatsministers“. Bei diesem handelt es sich jedoch nicht um einen Bundesminister i.S.e. Mitglieds der Bundesregierung, sondern um einen Parlamentarischen Staatssekretär, der als „Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien“ beim Bundeskanzleramt angesiedelt ist und unmittelbar dem Bundeskanzler untersteht. Seine Zuständigkeiten wurden aus den Geschäftsbereichen der verschiedenen Bundesminister herausgelöst,³ so dass die DNB allein in den Geschäftsbereich des Bundeskanzlers fällt. Auch insofern ist die Gegenzeichnung des Änderungsgesetzes durch allein den Bundeskanzler nicht zu beanstanden. [Nicht jeder Verstoß gegen die Geschäftsordnung der Bundesregierung würde zugleich auch einen Verfassungsverstoß darstellen. Wichtig ist hier, dass durch die alleinige Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler nicht die verfassungsmäßigen Rechte eines zuständigen Bundesministers aus dem Ressortprinzip gem. Art. 65 Satz 2 GG verletzt wurden, und dass dem Zweck des Art. 58 GG – die Übernahme der Verantwortung für Akte des Bundespräsidenten durch die Bundesregierung – auch die Übernahme allein durch den Bundeskanzler gerecht wird.]

Nach der Gegenzeichnung wurde das Änderungsgesetz Ende November 2013 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.

Die Formvorschriften sind damit gewahrt.

Das Gesetz ist nach alledem formell verfassungskonform.

bb. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Das Gesetz ist auch materiell verfassungsgemäß, wenn es den besonderen sowie den sich insbes. aus Art. 19 und 20 GG ergebenden allgemeinen Anforderungen genügt.

(1) Institutsgarantie

Besondere Anforderung bei Eingriffen in die Eigentumsfreiheit ist die Institutsgarantie aus Art. 14 I 1, 1. Alt. GG. Aus der Garantie des Rechtsinstituts „Eigentum“ folgt, dass das Normgefüge, welches das Institut konstituiert, zumindest Privatnützigkeit gewährleisten muss, mithin die Zuordnung eines Eigentumsobjekts zu einem Rechtsträger, dem es als Grundlage privater Initiative von Nutzen sein kann, sowie auch dessen grundsätzliche Verfügungsbefugnis über das Eigentumsobjekt.⁴ Die Privatnützigkeit von Eigentum wird vorliegend auch durch das Änderungsgesetz nicht angetastet; die Institutsgarantie ist nicht verletzt.

(2) Verhältnismäßigkeit

Von den allg. Anforderungen ist hier nur die Einhaltung des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips näher zu prüfen.

Die durch das Änderungsgesetz gestrichene Zuschussmöglichkeit ist mit der Ablieferungspflicht verbunden. Die Streichung ist daher nicht isoliert, sondern im Gesamtzusammenhang mit der Ablieferungspflicht zu betrachten. Der geänderte Regelungskomplex zur Ablieferungspflicht ist verhältnismäßig, wenn ihm ein legitimer Zweck zugrunde liegt und der Eingriff in die Eigentumsfreiheit zur Erreichung dieses Zwecks geeignet und erforderlich sowie angemessen ist.

³ Siehe zuerst den (aufgrund der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers gem. Art. 64 I, 65 GG und § 9 Satz 1 GOBReg von diesem erlassenen) BKOrgErl v. 27.10.1998 (BGBl. I, S. 3288), Abschnitt IV.

⁴ BVerfGE 91, 294 (308), Beschl. des Ersten Senats v. 22.11.1994, Az. 1 BvR 351/91.

(a) Legitimer Zweck

Legitimer Zweck der Ablieferungspflicht an die DNB ist die Bewahrung und Nutzbarmachung des Kulturerbes für Literatur, Wissenschaft und Praxis.

(b) Geeignetheit

Geeignet ist ein Grundrechtseingriff dann, wenn durch ihn das legitime Ziel erreicht wird oder er dessen Erreichung zumindest förderlich ist. Durch die Ablieferungspflicht wird sichergestellt, dass alle in Deutschland erfolgenden Veröffentlichungen gesammelt werden und inventarisiert, erschlossen sowie auf Dauer gesichert und für die Allgemeinheit nutzbar gemacht werden können. Der Eingriff ist somit geeignet.

(c) Erforderlichkeit

Erforderlich ist der Eingriff, wenn er von allen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Erreichung des legitimen Zwecks bei gleicher Geeignetheit das mildeste Mittel darstellt. Milderer Mittel gegenüber einer Ablieferung von Werkexemplaren könnte die Überlassung einer digitalen Kopie des jeweiligen Werkes sein. Allerdings ist die Zugänglichkeit bei Informationen in digitaler Form nicht ebenso sichergestellt wie bei Informationen in analoger Form. Und auch soweit Werke ohnehin nur auf elektronischen Datenträgern veröffentlicht werden ergäbe die bloße Überlassung einer digitalen Kopie kein ebenso vollständiges kulturelles Bild für die Nachwelt wie der Originaldatenträger, zumal ja nicht nur das Wissen als solches, sondern zugleich sein kultureller Rahmen bewahrt werden soll. Dasselbe gilt für die für Langzeitarchivierung geeignete Form der Mikrofilm. Es gibt also kein milderes Mittel als die Ablieferungspflicht.

Fraglich ist aber, ob die Ablieferung von jeweils zwei Werkexemplaren erforderlich ist, oder ob nicht auch die Ablieferung nur eines Exemplars ausreichen würde. Dies hängt wiederum davon ab, ob die zahlenmäßig mildere Ablieferungspflicht ebenso geeignet wäre. Es kommt in Bibliotheken desöfteren zu Schimmelbefall von Büchern oder anderen feuchtigkeitsbedingten Schäden an Datenträgern. Selbst bei fachgerechter Aufbewahrung können Datenträger etwa durch Feuer zerstört werden. Würde die Ablieferungspflicht jeweils nur ein Werkexemplar umfassen, wäre die Bewahrung und Nutzbarmachung also nicht ebenso sichergestellt wie bei zwei Exemplaren (die an unterschiedlichen Orten aufbewahrt werden). Die zahlenmäßig mildere Ablieferungspflicht wäre also nicht ebenso geeignet.

Der Eingriff in Gestalt der Ablieferungspflicht nach § 14 I 1 DNBG ist damit qualitativ wie quantitativ erforderlich.

(d) Angemessenheit

Angemessen schließlich ist der Grundrechtseingriff, wenn bei Abwägung seiner Vorteile gegen die aus ihm resultierenden Nachteile für die Allgemeinheit und die Einzelnen seine Vorteile überwiegen. Der Vorteil der Allgemeinheit ist in der Bewahrung und Nutzbarmachung des Kulturerbes zu erblicken. Dem steht die Eigentumsfreiheit der Ablieferungspflichtigen gegenüber. Zuungunsten der ablieferungspflichtigen Eigentümer ist auch die Sozialbindung des Eigentums gem. Art. 14 II GG zu berücksichtigen, wonach Eigentum immer auch dem Wohl der Allgemeinheit dienen soll. Grundsätzlich ist also davon auszugehen, dass die Pflicht zur Ablieferung eines Werkexemplars an die DNB angemessen ist.

Es kann jedoch auch Fälle geben, in denen die Ablieferungspflicht zu wirtschaftlichen Unbilligkeiten führt, etwa beim Verlag eines Werkes in sehr kleiner Auflage oder bei sehr aufwendig hergestellten Werkexemplaren, wodurch die Ablieferung zweier Exemplare den wirtschaftlichen Nutzen des Eigentums stark schmälern, aufheben oder gar ins Gegenteil verkehren kann. Die Ablieferungspflicht wäre unproblematisch, wenn für solche Fälle Ausnahmeregelungen bestünden. Ausnahmeregelungen von der Ablieferungspflicht wurden im DNBG jedoch nicht vorgesehen und werden auch durch das Änderungsgesetz nicht eingeführt; sie würden auch dem legitimen Zweck zuwiderlaufen. Die Ablieferungspflicht in der gesetzlich festgelegten Form wäre demzufolge als unangemessen, mithin als verfassungswidrig anzusehen.

Das Bundesverfassungsgericht erkennt allerdings in mittlerweile ständiger Rechtsprechung an, dass Eigentumseingriffe durch solchermaßen übermäßige Inhalts- und Schrankenbestimmungen durch Gewährung von Entschädigungen auf gesetzlicher Grundlage ausgeglichen werden können; übermäßige sind also potenziell ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen. Die Vermeidung von Eigentumseingriffen hat gleichwohl grds. Vorrang vor der Gewährung von finanziellem Wertausgleich.⁵ Zu bedenken ist hier, dass auch in den Härtefällen das Werk als solches durch die Ablieferungspflicht nicht beeinträchtigt würde, und dass Werkexemplare sich technisch gesehen unbegrenzt vervielfältigen lassen, während wegen der Begrenztheit bzw. Unvermehrbarkeit von Grund und Boden bei Beeinträchtigungen von Grundeigentum besonders strenge Maßstäbe anzulegen wären. Vor diesem Hintergrund sowie dem Umstand, dass Ausnahmeregelungen dem legitimen Zweck zuwiderliegen (s.o.), ist die Gewährung finanziellen Ausgleichs als ausreichende Kompensationsmaßnahme für Härtefälle anzusehen, so dass die Ablieferungspflicht nicht als unverhältnismäßig zu betrachten wäre. Die Möglichkeit der Gewährung finanzieller Zuschüsse war in § 20a DNBG vorgesehen. Diese Möglichkeit wird allerdings durch das Änderungsgesetz ersatzlos gestrichen. Mangels finanzieller Ausgleichsgewährung ist der Eigentumseingriff in Gestalt der Ablieferungspflicht unangemessen.

⁵ BVerfGE 100, 226 (243 ff.), Beschl. des Ersten Senats v. 2.3.1999, Az. 1 BvL 7/91.

Die Ablieferungspflicht ist in der Form, wie sie durch das Änderungsgesetz geschaffen wird, unverhältnismäßig.

Das Änderungsgesetz ist folglich materiell...

...und damit insgesamt verfassungswidrig.

Für Eingriffe in die Eigentumsfreiheit gibt es somit keine Rechtfertigung.

Nach alledem verletzt das Änderungsgesetz das Grundrecht der Eigentumsfreiheit aus Art. 14 I GG.

II. Berufsfreiheit

Desweiteren könnte die Ablieferungspflicht auch gegen das spezielle Freiheitsgrundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 I GG von Ablieferungspflichtigen verstoßen; der Schutz der Eigentumsfreiheit und derjenige der Berufsfreiheit schließen einander nicht aus.⁶

1. Schutzbereich

In persönlicher Hinsicht schützt die Berufsfreiheit natürliche Personen, die entweder Deutsche i.S.d. Art. 116 I GG oder – aufgrund der aus dem Verbot der Diskriminierung von Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten nach Art. 18 AEUV folgenden Gleichstellung von EU-Ausländern mit Deutschen – EU-Ausländer sind sowie über Art. 19 III GG auch inländische juristische Personen. In sachlicher Hinsicht schützt die Berufsfreiheit u.a. die Freiheit der Berufsausübung, wobei Beruf jede auf Dauer angelegte Tätigkeit ist, die der Schaffung und Erhaltung einer Existenzgrundlage dient bzw. dazu beiträgt. Das Vertreiben von Werken in körperlicher Form ist eine auf Dauer angelegte Tätigkeit vieler in Deutschland ansässiger Verleger und Verlage, die deren Existenzgrundlage (mit-) schafft. Diese natürlichen und – im weiten Sinne von Art. 19 III GG – juristischen Personen fallen mit in Deutschland erfolgenden Veröffentlichungen also in den Schutzbereich der Berufsfreiheit.

2. Eingriff

Die Ablieferungspflicht aus § 14 I 1 DNBG ist auch eine entweder unmittelbare finale oder zumindest mittelbare Berufsausübungsregelung mit objektiv berufsregelnder Tendenz, mithin ein Eingriff in Art. 12 I GG.

3. Rechtfertigung

Der Regelungsvorbehalt gem. Art. 12 I 2 GG wird als einfacher Gesetzesvorbehalt für die gesamte Berufsfreiheit ausgelegt; das Grundrecht ist also durch oder aufgrund von Gesetz einschränkbar.

An Voraussetzungen für die Verfassungsmäßigkeit des durch das Änderungsgesetz geänderten, einschränkenden DNBG gibt es hier nichts zu prüfen, was nicht bereits im Rahmen der Verletzung der Eigentumsfreiheit geprüft worden wäre. Die einzigen Abweichungen bestehen bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung, in der bei Art. 12 I GG zum einen nicht schon eine ausdrückliche Sozialbindung zugunsten der Angemessenheit des Eingriffs spricht, und zum anderen die Abwägung durch die Dreistufentheorie strukturiert wird. Als Berufsausübungsregelung (s.o.) muss sich der Eingriff allerdings nur an der ersten der drei Stufen messen lassen, auf welcher er bereits durch vernünftige Gemeinwohlerwägungen aufgewogen wird. Die Bewahrung und Nutzarmachung des Kulturerbes für Literatur, Wissenschaft und Praxis ist eine solche Erwägung des Allgemeinwohls (s.o.).

Die Berufsfreiheit stellt hier also keine ebenso hohen Anforderungen an die Rechtfertigung wie die Eigentumsfreiheit; der durch die Ablieferungspflicht erfolgende Eingriff in die Berufsfreiheit ist gerechtfertigt.

Das Änderungsgesetz verletzt die Berufsfreiheit der Grundrechtsträger nicht.

III. Allgemeines Persönlichkeitsrecht

Nicht bereits von einem der speziellen Freiheitsgrundrechte erfasst ist das Urheberpersönlichkeitsrecht der Verfasser der Werke; möglicherweise ist also das allg. Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG einschlägig. Nicht jedes einfachrechtlich garantierte Persönlichkeitsrecht ist allerdings auch vom Persönlichkeitsgrundrecht geschützt; vielmehr kann der einfache Gesetzgeber auch über den von den Grundrechten geforderten Schutz hinaus Rechte schaffen. Betroffen sein könnte hier nur das Urheberpersönlichkeitsrecht in Gestalt des Erstveröffentlichungsrechts gem. § 12 I UrhG. Dieses Recht fällt – unabhängig von der einfachrechtlich erforderlichen Schöpfungshöhe des Werkes – unter der sachlichen Schutz des allg. Persönlichkeitsgrundrechts.⁷ In persönlicher Hinsicht ist der Schutz des Grundrechts nicht auf Deutsche beschränkt und ist – allerdings ohne den aus der Menschenwürdegarantie nach Art. 1 I GG resultierenden absoluten Kernbereichsschutz – über Art. 19 III GG grds. auch auf inländische juristische Personen anwendbar.⁸ Der Schutzbereich des Grundrechts ist demgemäß eröffnet.

In diesen Schutzbereich müsste auch eingegriffen werden. Die Ablieferungspflicht aus § 14 I 1 DNBG knüpft an (in Deutschland erfolgende) Veröffentlichungen von Werken (in körperliche Form) an; ob und wie ein Werk (in Deutschland) veröffentlicht wird bleibt aber der Entscheidung des Urhebers überlassen. Eine Verletzung des allg. Persönlichkeitsrechts ist also mangels Eingriffs ausgeschlossen.

IV. Allgemeine Handlungsfreiheit

Soweit Aspekte der Ablieferungspflicht nicht schon in den sachlichen und zugleich persönlichen Schutzbereich der Eigentums- oder der Berufsfreiheit fallen, kommt noch die Prüfung von Verletzungen der allg. Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG in Betracht. Dies betrifft natürliche Personen, die weder deutsche, noch EU-Ausländer (s.o.) sind,

6 BVerfGE 50, 290 (361 f.), Urt. des Ersten Senats v. 1.3.1979, Az. 1 BvR 532 und 533/77, 419/78 und BvL 21/78. In den meisten Fällen hält das BVerfG allerdings nur eines der beiden Grundrechte für einschlägig; im vorliegenden Fall wäre dies aufgrund der Objektbezogenheit der Ablieferungspflicht die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 I GG. Dementsprechend hat das BVerfG in seinem Pflichtexemplar-Beschluss (BVerfGE 58, 137) die Berufsfreiheit nicht einmal angesprochen.

7 BGHZ 13, 334 (338), Urt. v. 25.5.1954, Az. I ZR 211/53 = NJW 1954, 1404 (1405).

8 BVerfGE 106, 28 (42 ff.), Beschl. des Ersten Senats v. 9.10.2002, Az. 1 BvR 1611/96 und 805/98.

aber i.S.d. § 14 I 1 DNBG ihren Hauptwohnsitz in Deutschland haben und in Deutschland ein Werk in körperlicher Form veröffentlichen.

Für diese Personen ist die Ablieferungspflicht genauso ein Eingriff in ihre allg. Handlungsfreiheit wie für die Träger des Grundrechts aus Art. 12 I GG in die Berufsfreiheit.

Die Einschränkung der allg. Handlungsfreiheit ergibt sich aus der Schrankentrias des Art. 2 I GG, die einen einfachen Gesetzesvorbehalt darstellt. An Verfassungsmäßigkeitserfordernissen an das durch das Änderungsgesetz geänderte, einschränkende DNBG gibt es keine, die nicht bereits geprüft und als erfüllt befunden worden wären (s.o.). Grundrechtseingriffe sind also gerechtfertigt; die allg. Handlungsfreiheit ist nicht verletzt.

V. Allgemeiner Gleichheitssatz

Eine Verletzung des allg. Gleichheitssatzes aus Art. 3 I GG schließlich wäre bei nicht gerechtfertigten gleichheitswidrigen Behandlungen durch die Ablieferungspflicht zu bejahen.

1. Gleichheitswidrige Behandlung

Eine gleichheitswidrige Behandlung durch den Staat kann sowohl darin liegen, dass wesentlich Gleiches ungleich behandelt wird, als auch darin, dass wesentlich Ungleiches gleich behandelt wird. Eine Ungleichheit ergibt sich hier aus der unterschiedlichen Ausgangslage der Verleger körperlicher Werke, die unabhängig von ihrer Finanzkraft oder der Höhe der Auflage der von ihnen verlegten Werke durch dieselbe bundesgesetzliche ausnahms- und entschädigungslose Ablieferungspflicht belastet werden. In dieser Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem durch den Bund ist eine gleichheitswidrige Behandlung zu erblicken.

2. Rechtfertigung

Diese wäre gerechtfertigt, wenn die Gleichbehandlung verhältnismäßig ist. Legitimes Ziel der ausnahmslosen Ablieferungspflicht ist die Bewahrung und Nutzbarmachung des Kulturerbes (s.o.); Ziel der Streichung der Zuschussmöglichkeit ist die Einsparung von Haushaltsmitteln. Die undifferenzierte Ablieferungspflicht ist auch geeignet und erforderlich, ihr Ziel zu erreichen (s.o.). Auch die undifferenzierte Streichung der Zuschussmöglichkeit ist zur Zielerreichung geeignet und erforderlich. Fraglich ist, ob die Gleichbehandlung auch angemessen ist. Gegeneinander abzuwägen sind hier die Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem und die legitimen Ziele dieser Gleichbehandlung. Eine wie hier vorliegende ausnahms- und entschädigungslose Ablieferungspflicht, die für alle Verleger gilt, führt unter den verschiedenen Verlegern im Ergebnis zu Belastungen von so erheblich unterschiedlicher Intensität, dass sie jedenfalls nicht in allen Fällen durch die Ziele aufgewogen werden.⁹ Die gleichheitswidrige Behandlung ist somit unverhältnismäßig und nicht gerechtfertigt.

Während durch die Gewährung von Zuschüssen in Härtefällen gleichheitswidrige Behandlungen noch abgedeckt werden konnten, verletzt die durch das Änderungsgesetz erfolgende Streichung der Zuschussmöglichkeit den allg. Gleichheitssatz aus Art. 3 I GG.

Das Änderungsgesetz bzw. die durch das Änderungsgesetz entstehende Rechtslage verstößt gegen die Eigentumsfreiheit sowie den allg. Gleichheitssatz und ist daher nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Der Normenkontrollantrag ist folglich auch begründet.

C. Ergebnis

Der Normenkontrollantrag der Abgeordneten ist zulässig und begründet und wird somit Erfolg haben; das Bundesverfassungsgericht wird das Änderungsgesetz, durch das die Möglichkeit der Gewährung von Zuschüssen an Ablieferungspflichtige von Medienwerken nach § 20a DNBG ersatzlos gestrichen wurde, gem. § 78 BVerfGG für nichtig erklären.

⁹ BVerfGE 58, 137 (150 f.).