

Vorlesung Staatshaftungsrecht

Dienstag, den 11./18. Mai 2004

I. Entschädigungsansprüche wegen Eigentumsbeeinträchtigung

Die Aufopferung betrifft Eingriffe des Staates in immaterielle Rechtsgüter der Bürger. Anspruchsbegründend ist das Sonderopfer, das durch die Rechtswidrigkeit des staatlichen Handelns indiziert, das aber auch durch rechtmäßiges Staatshandeln begründet sein kann. Entsprechend wird Entschädigung für Eingriffe des Staates in materielle Rechtsgüter des Bürgers gewährt. Hier sind vier Rechtsinstitute zu unterscheiden; Unterscheidungskriterium ist das Sonderopfer. Besteht das Sonderopfer in der rechtmäßigen Entziehung materieller Rechte, spricht man von einer Enteignung. Besteht das Sonderopfer in nachteiligen Auswirkungen rechtmäßigen staatlichen Handelns, das keine Eigentumsentziehung ist, etwa in den Umsatzeinbußen, die ein Geschäft wegen umfangreicher Straßenbauarbeiten erleidet, so spricht man von einem enteignenden Eingriff. Besteht das Sonderopfer in einer rechtswidrigen Beeinträchtigung materieller Rechtsgüter, so spricht man von einem enteignungsgleichen Eingriff. Resultiert schließlich das Sonderopfer nicht, wie zuvor zumeist, aus einer Maßnahme der Verwaltung, sondern aus einer gesetzlichen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, die im Einzelfall unverhältnismäßig ist, so spricht man von einer ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums.

Wer sich mit der Enteignung und den drei anderen auf eine hoheitliche Beeinträchtigung materieller Rechtsgüter des Bürgers reagierenden Anspruchsinstituten beschäftigt, kommt nicht umhin, sich zunächst mit der Dogmatik des Art. 14 GG vertraut zu machen. Dies gilt, trotz ihrer in der Nassauskiesungs-Entscheidung vom BVerfG verfügten Abkoppelung von Art. 14 GG, auch für den enteignungsgleichen und den enteignenden Eingriff

sowie deren spezialgesetzliche Regelungen. Insbesondere ist es erforderlich, den Eigentumsbegriff des Art. 14 I GG zu klären. Dies ist erforderlich, um das Schutzgut der genannten Anspruchsinstitute zu bestimmen. Vom Eigentumsbegriff aus ergibt sich so die Abgrenzung zwischen Enteignung und Aufopferung. Bei der Enteignung und den anderen Entschädigungsansprüchen wegen Eigentumsbeeinträchtigung geht es um Eingriffe in Vermögenspositionen, die von Art. 14 I / II GG geschützt werden, bei der Aufopferung um Nicht-Vermögensgüter wie Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Privatsphäre.

1. Die Eigentumsgarantie (Art. 14 I / II GG)

a) Die Rechtsnatur der Eigentumsgarantie

Die Eigentumsgarantie des Art. 14 I / II GG hat eine Doppelnatur. Sie begründet ein subjektives Abwehrrecht und eine Institutsgarantie. Als subjektives Abwehrrecht sichert Art. 14 I / II GG den einzelnen Eigentümer gegen hoheitliche Zugriffe. Dem Grundrechtsinhaber wird so ein Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich gesichert und damit eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens ermöglicht. Die Eigentumsgarantie steht damit in einem engen Zusammenhang mit der persönlichen Freiheit, und zwar auch und gerade mit der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit. Eine Unterscheidung nach persönlichem Eigentum und Eigentum an Produktionsmitteln ist Art. 14 I / II GG fremd. Beides wird von dem Grundrecht in gleicher Weise geschützt. Dies gilt auch für juristische Personen des Privatrechts, auf die Art. 14 I / II gemäß Art. 19 III GG Anwendung findet. Als subjektives Recht lässt Art. 14 I 1 GG sich wie folgt lesen: Jeder hat das Recht, sein Eigentum zu nutzen und darüber zu verfügen. Trotz der objektiven, das Schutzobjekt in den Vordergrund stellenden Formulierung hat Art. 14 I 1 GG einen persönlichen und sachlichen Schutzbereich. Gelangt Art. 14 I 1 GG als subjektives Abwehrrecht zur Anwendung, so kann die Subsumtion sich nicht auf die Feststellung beschränken, ob das Objekt einer staatlichen Maßnahme "Eigentum" im Sinne von Art. 14 I 1 GG ist. Vielmehr

muss auch der persönliche Schutzbereich und das geprüft werden, was der Grundrechtsinhaber mit dem Eigentum machen will.

Darüber hinaus enthält Art. 14 I / II GG eine Institutsgarantie. Dies bedeutet, dass Sachbereiche, die zum elementaren Bestand grundrechtlich geschützter Betätigung im vermögensrechtlichen Bereich gehören, der Privatrechtsordnung nicht entzogen werden dürfen. Dies bedeutet weiter, dass die Ausgestaltung, die die Eigentumsordnung im Privatrecht gefunden hat, nicht grundsätzlich geändert werden darf. Das Rechtsinstitut "Privateigentum" wird in seinen Grundzügen also verfassungsrechtlich festgeschrieben. Art. 14 GG ist als Institutsgarantie normgeprägt. Was "Eigentum" ist, ergibt sich aus den Gesetzen. Damit wird der Eigentumsbegriff aber nicht in das Belieben des Gesetzgebers gestellt. Der Gesetzgeber ist vielmehr an die Grundzüge seiner Ausgestaltung, die der Verfassungsgeber 1949 vorgefunden hat, gebunden.

b) Der Eigentumsbegriff des Grundgesetzes

Damit stellt sich die Frage, was "Eigentum" im Sinne von Art. 14 I 1 GG bedeutet. In einer ersten Annäherung kann man zwei Feststellungen treffen. Erstens: Der Eigentumsbegriff des Verfassungsrechts ist weiter als derjenige des Zivilrechts (grundlegend: RGZ 139, 186). Zweitens: Der zivilrechtliche Eigentumsbegriff (§ 903 BGB) bildet den Kern des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs. Alles, was zivilrechtlich Eigentum ist, ist dies auch verfassungsrechtlich. Von der Bestimmung des Eigentumsbegriffs als des sachlichen Schutzbereiches des Art. 14 Abs. 1 GG zu unterscheiden ist drittens die Begrenzung seines persönlichen Schutzbereiches auf das Eigentum Privater und die Ausklammerung des Privateigentums der öffentlichen Hand aus dem Schutzbereich. Wenn das Bundesverfassungsgericht plakativ formuliert, Art. 14 Abs. 1 GG schütze nicht das Privateigentum, sondern das Eigentum Privater, so meint es damit den persönlichen, nicht den sachlichen Schutzbereich des

Eigentumsgrundrechts.

Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff geht über das hinaus, was nach Zivilrecht Eigentum ist. Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff hat zudem die Tendenz, sich auszudehnen. Rechtsprechung und Literatur haben im Lauf der Zeit den Kreis der Rechtspositionen erweitert, die dem Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG unterfallen. Den Grund für die Expansion des Eigentumsbegriffs hat der BGH in den folgenden, vielzitierten Sätzen schon 1952 zusammengefasst: "Wenn die staatliche Enteignung nach dem ganzen Vermögen des Bürgers greift, muss die Eigentumsgarantie und der Eigentumsschutz auch das ganze Vermögen des Bürgers decken. Sie müssen daher folgerichtigerweise auf jedes vermögenswerte Recht bezogen werden, gleichgültig, ob es dem bürgerlichen oder dem öffentlichen Recht angehört. Geschützt ist nicht nur das Eigentum im weitesten Sinne als Rechtseinrichtung, sondern jedes vorhandene einzelne vermögenswerte Recht." (BGHZ 6, 270 (278))

Privatrechtliche Positionen: beschränkt dingliche Rechte (Hypotheken, Grundschulden, Dienstbarkeiten), berechtigter Besitz, schuldrechtliche Ansprüche, Aktien und sonstige Wertpapiere, Urheber-, Warenzeichenrechte, Patente, Fischerei- und Jagdrecht.

Eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb (vom BVerfG offen gelassen [zuletzt E 105, 252, 278]; weitere Nachweise bei Jarass in Jarass / Pieroth, GG, Art. 14 Rn. 10): Zum eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb gehört alles das, was in seiner Gesamtheit den konkreten Wert des Betriebes ausmacht. Geschützt ist nur der schon vorhandene Bestand. Erwerbchancen und Erwartungen sind eigentumsgrundrechtlich nicht geschützt, sie unterfallen dem Bereich des unternehmerischen Risikos. Der Schutz für das Ganze kann nicht über den Schutz hinausreichen, den die wirtschaftlichen Grundlagen genießen; evtl. Genehmigungen müssen eingeholt sein. Beim eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb stellt sich die Frage, wie die

Schutzbereiche von Art. 12 I und Art. 14 I GG gegeneinander abzugrenzen sind. Diese Abgrenzung kann man auf die vereinfachende Formel bringen: Art. 12 I GG schützt den Erwerb, Art. 14 I GG schützt das Erworbene.

Öffentlich-rechtliche Positionen: Nur dann, wenn sie dem einzelnen eine Rechtsposition verschaffen, die derjenigen eines Eigentümers entspricht. Für sozialversicherungsrechtliche Positionen gilt folgendes:

- Die Position ist dem Rechtsinhaber als privatnützig nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts zugeordnet (kein Ermessen);
- "nicht unerhebliche Eigenleistung des Betroffenen" (Äquivalenzgedanke); je höher der einem Anspruch zugrunde liegende Anteil eigener Leistung ist, desto stärker ist der Eigentumsschutz, den die Rechtsposition genießt;
- Position ist bestimmt zur Existenzsicherung des Berechtigten. Staatliche Genehmigungen, etwa immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigungen, erfüllen diese Voraussetzungen für einen Eigentumsschutz nicht; das Vertrauen auf ihren Fortbestand wird nach anderen Regeln geschützt.

Vermögen als solches: Nicht geschützt. Darum wird Art. 14 Abs. 1 GG durch Geldleistungspflichten nicht beeinträchtigt, es sei denn, diese wirkten erdrosselnd bzw. konfiskatorisch und veränderten die Vermögensverhältnisse grundlegend. Bis zum Juni 1995 hat die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung dem Gesetzgeber also nur geringe Schranken gesetzt. Das hat sich mit dem Vermögensteuerbeschluss des 2. Senats vom 22. Juni 1995 grundlegend geändert (BVerfGE 93, 121). Der dritte Leitsatz dieser Entscheidung lautet: "Die Vermögensteuer darf zu den übrigen Steuern auf den Ertrag nur hinzutreten, soweit die steuerliche Gesamtbelastung bei typisierender Betrachtung von Einnahmen, abziehbaren Aufwendungen und sonstigen Entlastungen in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand verbleibt." Dieses Ergebnis entnimmt das BVerfG im Wesentlichen aus dem Wort "zugleich" in Art. 14 II GG.

c) Verhältnis von Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung

Die weiteren Probleme des Art. 14 GG, insbesondere das Verhältnis von Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 I 2 GG einerseits und Enteignung gemäß Art. 14 III GG andererseits, will ich anhand eines Falles erörtern, der aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes stammt (E 58, 137). Es handelt sich um eine von drei Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Eigentumsgrundrecht aus den frühen 1980er Jahren. Die beiden anderen sind die Kleingarten-Entscheidung (E 52, 1) und, vor allem, die Nassauskiesungs-Entscheidung (E 58, 300).

Fall: Das Gesetz über die Ablieferung von Pflichtexemplaren des Landes Berlin (vom 29. November 1994, GVBl. S. 488, Driehaus / Kärger, Nr. 892) bestimmt, dass von jedem Druckwerk, das innerhalb des Landes Berlin erscheint, der Verleger unaufgefordert, unentgeltlich und auf eigene Kosten ein Exemplar an die Berliner Stadtbibliothek als Pflichtexemplarbibliothek abzugeben hat. A verlegt bibliophile Bücher in sehr geringen Auflagen, so u.a. von Stéphane Mallarmé "Nachmittag eines Faun", mit 12 handsignierten Farbradierungen von Wolff Buchholz, in einer Auflage von 50 Stück zu einem Stückpreis von 1.500 Euro.

A ist der Meinung, dass die o.a. Pflichtexemplarregelung zumindest dann mit Art. 14 Abs. 1 GG unvereinbar ist, wenn es sich, wie in seinem Fall, um ein in kleiner Auflage und mit großem Aufwand hergestelltes Werk handele. Es sei ein Unterschied, ob aus einer Massenproduktion von preiswerten Taschenbüchern ein Exemplar abzugeben sei oder ob das Pflichtexemplar aus einer sehr geringen Zahl bibliophiler und entsprechend teurer Bücher abgezweigt werden müsse. Diesen Unterschied habe auch der Gesetzgeber zu respektieren.

Ist die Pflichtexemplarregelung mit Art. 14 I GG vereinbar? Hat A im Fall der Unvereinbarkeit einen Anspruch auf Entschädigung?

Falllösung

I. Mögliche Prüfungsmaßstäbe

Als Prüfungsmaßstäbe kommen in Betracht:

--> Art. 14 I / II GG

--> Art. 14 III GG

--> Art. 3 I GG (willkürliche Gleichbehandlung von wesensmäßig Ungleichem).

Art. 14 I/II und Art. 14 III GG schließen einander als Prüfungsmaßstäbe aus. Dies ist das Ergebnis der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die u.a. mit der hier zu besprechenden Entscheidung eingeleitet wurde. Eine staatliche Maßnahme ist entweder Inhalts- und Schrankenbestimmung oder Enteignung. Ein Übergang zwischen den beiden Formen staatlicher Einwirkung auf das Eigentum ist nicht möglich. Insbesondere ist eine Inhalts- und Schrankenbestimmung, die verfassungswidrig ist, darum noch keine Enteignung, die zur Entschädigung verpflichtet. Die Enteignung ist konzipiert als eine rechtmäßige Maßnahme des Staates. Eine inhalts- und schrankenbestimmende Norm behält auch bei Verfassungswidrigkeit ihren Rechtscharakter als Regelung im Sinne des Art. 14 I 2 und wandelt sich nicht in eine den Anforderungen des Art. 14 III GG unterliegende Enteignungsnorm. Die Anwendung einer solchen Norm durch Behörden stellt infolgedessen keine entschädigungspflichtige Administrativenteignung dar, sondern bleibt rechtswidriger Vollzug einer gesetzlichen Inhalts- und Schrankenbestimmung, der mit Rechtsmitteln angegriffen werden kann. Zur geschichtlichen Entwicklung: *Maurer*, AVWR, § 27 I (in der 14. Aufl. S. 696 - 715).

Die Abgrenzung zwischen Art. 14 I/II und Art. 14 III GG ist vom Enteignungsbegriff her vorzunehmen. Zwar gilt nicht: **Was als Inhalts- und Schrankenbestimmung verfassungswidrig ist, ist Enteignung.** Wohl gilt: **Was keine Enteignung ist, ist Inhalts-**

und Schrankenbestimmung. Die Prüfung hat darum mit Art. 14 III GG anzufangen.

II. Art. 14 III GG

Enteignung ist die vollständige oder teilweise individuelle Entziehung konkreter subjektiver Vermögenspositionen im Sinne des Art. 14 I 1 GG durch einen final darauf gerichteten Rechtsakt zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben (E 70, 191 (199)). Der Rechtsakt kann gemäß Art. 14 III 2 GG in einem Gesetz oder in einer auf gesetzlicher Grundlage beruhenden Administrativmaßnahme bestehen. Die Abgrenzung der Legalenteignung zur gesetzlichen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums erfolgt nach den Kriterienpaaren: konkret/individuell einerseits, abstrakt/generell andererseits. Keine Enteignung ist nach dem Enteignungsbegriff des BVerfG das behördliche Verbot, ein in die Denkmalschutzliste eingetragenes Grundstück zu nutzen (anders noch RGZ 116, 268), denn in diesem Fall findet keine Übertragung von Vermögensrechten statt; an der Vermögenszuordnung des Grundstücks ändert sich nichts. Zwar mag die Belastung des Grundstückseigentümers unverhältnismäßig sein. Dies rechtfertigt es jedoch nicht, von einer Enteignung zu sprechen. Vielmehr haben wir es dann mit einer rechtswidrigen Inhalts- und Schrankenbestimmung zu tun.

Im vorliegenden Fall greifen weder Gesetz noch Exekutivmaßnahmen auf ein bestimmtes Druckerzeugnis zu. Vielmehr begründet das Gesetz für einen nach abstrakten Merkmalen umschriebenen, offenen Personenkreis eine Naturalleistungspflicht, die sich nicht auf ein bestimmtes Objekt richtet, sondern auf einen Gesamtbestand von Druckerzeugnissen, aus denen der Verleger eines auszusondern hat. Die Pflichtexemplarregelung ist eine objektiv-rechtliche Vorschrift, die in allgemeiner Form den Inhalt des Eigentums am Druckwerk als der Gesamtheit aller Druckstücke bestimmt.

Eine Enteignung liegt also nicht vor. Art. 14 III GG hat als Prüfungsmaßstab auszuscheiden.

III. Inhalts- und Schrankenbestimmung

Einschlägig ist im vorliegenden Fall Art. 14 I/II GG. Dessen Prüfung wird nun schulmäßig durchgeführt, auch wenn einige Punkte bereits genannt worden sind.

1. Schutzbereich

Das Sacheigentum an Büchern unterfällt dem sachlichen Schutzbereich des Art. 14 I 1 GG. Gewährleistet ist zumindest die Innehabung der Eigentümerposition (weitere Gewährleistungen: Nutzung, Verfügung). Der Verleger ist als natürliche Person auch grundrechtsfähig (persönlicher Schutzbereich).

2. Eingriff

Ein Eingriff in die Eigentumsgarantie, der keine Enteignung ist, liegt vor, wenn die Nutzung und Verwertung einer schutzfähigen Rechtsposition Beschränkungen unterworfen wird. Die Pflichtexemplarregelung kommt einer Entziehung zwar nahe; sie ist aber keine Entziehung, weil sie nicht auf eine bestimmte Sache zielt, sondern auf eine Auflage, aus der der Verleger ein Exemplar aussondern muss. Es handelt sich damit um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung. Hierunter fällt die generelle und abstrakte Festlegung von Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum zu verstehen sind.

3. Schranken

Der Gesetzgeber darf Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen (Art. 14 I 2 GG). Es macht wenig Sinn, Inhalts- und Schrankenbestimmung begrifflich zu trennen (vgl. auch Jarass/Piero, Art. 14 Rn. 29, 35). Fraglich ist für beides in gleicher Weise, welche Schranken dem Gesetzgeber gezogen sind.

4. Schranken-Schranken

Gesetzmäßigkeit (Art. 14 I 2 GG): hier gegeben.

Gemeinwohlbindung (mittelbar aus Art. 14 II GG): kulturpolitisches Bedürfnis, die literarischen Erzeugnisse dem wissenschaftlich und kulturell Interessierten möglichst geschlossen zugänglich zu machen und künftigen Generationen einen umfassenden Einblick vom geistigen Schaffen früherer Epochen zu vermitteln. Diesem Bedürfnis wird durch eine Ablieferungspflicht zugunsten öffentlicher Bibliotheken sinnvoll Rechnung getragen (E 58, 149).

Verhältnismäßigkeit (zum Folgenden: Jarass/Pieroth, Art. 20 Rn. 80 ff.):

Geeignetheit: Jedes Mittel, mit dessen Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann; das Mittel muss nicht das bestmögliche sein; es genügt ein Beitrag zur Zielerreichung. Das ist hier gegeben.

Erforderlichkeit: Gegeben, wenn das Ziel der staatlichen Maßnahmen nicht durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, welches das Grundrecht nicht oder weniger fühlbar einschränkt. Alternativmittel könnte im vorliegenden Fall die Pflicht der Verleger sein, öffentlichen Bibliotheken je ein Exemplar zum Kauf anzudienen. Gegenargument: Dieses Mittel ist nicht gleich wirksam, weil die Finanzmittel der öffentlichen Bibliotheken beschränkt sind. Das alternative Mittel darf nicht zu einer unangemessen höheren finanziellen Belastung des Staates führen (E 77, 110 f. - dort zu Kontrollen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit). Mit dieser Maßgabe ist die Erforderlichkeit zu bejahen; ein milderes Mittel ist nicht ersichtlich.

Hinweis: Soweit das mildere Mittel für den Staat zusätzliche Belastungen bedeutet, werden bei seiner Prüfung Überlegungen aus

der 3. Stufe des Verhältnismäßigkeitsprinzips auf die 2. Stufe übernommen. Bei der Erforderlichkeitsprüfung kann es aber nur darum gehen, ob das mildere Mittel generell für den Staat eine unangemessene Belastung darstellt. Die Frage, ob die Gewährung einer Entschädigung nicht im Einzelfall als milderes Mittel vorzuziehen ist, ist dagegen erst auf der 3. Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu klären.

Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne: **Bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe muss die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt sein. Die betroffenen Interessen dürfen nicht ersichtlich wesentlich schwerer wiegen** (Jarass/Pieroth, Art. 20 Rn. 86).

Bei Art. 14 I / II GG besteht die Besonderheit, dass diese sehr allgemein gehaltene Formel, die für alle Grundrechte gilt, durch bereichsspezifische Formeln konkretisiert wird. Insoweit besteht eine Parallele zu Art. 12 I GG; dort kommt auf der 3. Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung die Dreistufentheorie zum Tragen, die zumindest etwas griffigere und zum Teil auch strengere Kriterien zur Hand gibt. Bei Art. 14 I/II GG werden die Konkretisierungen des Übermaßverbotes als 3. Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung von den sog. Enteignungstheorien geliefert, die nachfolgend zunächst abstrakt vorgestellt und sodann auf den Pflichtexemplarfall angewandt werden. Diese Theorien heißen Enteignungstheorien, weil sie früher dem Zweck dienten, die Enteignung von der Inhalts- und Schrankenbestimmung abzugrenzen. Dieser Zweck hat sich erledigt, seitdem das BVerfG den Enteignungsbegriff selbstständig, eng und unabhängig von dem Begriff der Inhalts- und Schrankenbestimmung definiert. Die Enteignungstheorien dienen heute dem Zweck, auf der 3. Stufe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässige von unzulässigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums zu unterscheiden.

--> Schweretheorie: Ob das Maß zulässiger Sozialbindung überschritten wird, hängt von der Schwere und Tragweite des Eingriffs ab.

--> Sonderopfertheorie: ..., hängt davon ab, ob dem Betroffenen im Vergleich mit anderen ein besonderes Opfer abverlangt wird, das sich nicht durch die besondere Eigenart des belasteten Eigentums vor dem Gleichbehandlungsgebot rechtfertigen lässt.

--> Zweckentfremdungstheorie: ..., hängt davon ab, ob die Sache nicht mehr dem Zweck dienen kann, den der Eigentümer mit ihr bisher in rechtmäßiger Weise verfolgt hat; eine bloße Inhaltsbestimmung liegt dagegen vor, wenn die Regelung lediglich die funktionsgerechte Verwendung des Eigentums betrifft.

--> Lehre von der Sozialpflichtigkeit: Das Maß und der Umfang der dem Eigentümer von der Verfassung zugemuteten und vom Gesetzgeber zu realisierenden Bindung hängt wesentlich davon ab, ob und in welchem Ausmaß das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht; weitere Gesichtspunkte sind die Situationsgebundenheit bei Grundstücken, das immanente Risiko, die Gemeinverträglichkeit, die Vorbelastung.

Die verschiedenen Enteignungstheorien schließen sich nicht gegenseitig aus. Sie sind vielmehr verschiedene Ansätze, um zum selben Ziel zu gelangen: einer Abgrenzung übermäßiger von nicht übermäßigen Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums. Deshalb können sie je nach Lage des Einzelfalles alternativ angewendet oder miteinander kombiniert werden; es ist durchaus möglich, dass mal die eine und mal die andere Theorie für die Beurteilung eines Falles ergiebiger ist.

Bei Anwendung dieser Theorien auf den vorliegenden Fall ergibt sich folgendes (gemäß E 58, 148 ff.):

(1) Druckwerke haben eine soziale Bedeutung und Funktion. Sie sind, losgelöst von privatrechtlicher Verfügbarkeit, geistiges und kulturelles Allgemeingut (148 f.).

(2) Die unentgeltliche Abgabe eines Belegexemplars je Druckwerk stellt eine zumutbare, den Verleger nicht übermäßig und einseitig treffende Belastung dar, wenn der damit verbundene wirtschaftliche Nachteil nicht wesentlich ins Gewicht fällt (149).

(3) Allerdings wiegt die Pflichtexemplarregelung bei

Druckwerken, die mit großem Aufwand und nur in kleiner Auflage hergestellt werden, besonders schwer. Die wirtschaftlichen Risiken bibliophiler Editionen sind ohnehin sehr groß. Andererseits sind sie künstlerisch, wissenschaftlich oder literarisch herausragend wertvoll, so dass staatlicherseits ein Interesse besteht, solche Produktionen zu ermutigen und nicht zu behindern (149 f.).

(4) Bibliophilen Druckerzeugnissen wird ein Sonderopfer auferlegt. Sie stellen eine relativ klar bestimmbare Gruppe dar, für die die Pflichtexemplarregelung zu Belastungen von besonderer Intensität führt. 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 (150 f.).

(5) Die Kombination von Sonderopfer- und Schweretheorie bringt das BVerfG zu dem Resultat, dass die Pflichtexemplarregelung mit Art. 14 I 1 GG insoweit unvereinbar ist, als sie ausnahmslos für jedes Druckwerk eine Kostenerstattung ausschließt. Der Gesetzgeber müsse eine differenzierende Regelung schaffen, die den Härtefällen in geeigneter Weise Rechnung trage.

(6) Das Gegenargument, die Verleger bibliophiler Werke könnten die Kosten des Pflichtexemplars auf den Preis der übrigen Exemplare abwälzen, lässt das BVerfG, seine ökonomische Richtigkeit unterstellt, nicht gelten. Dieser Gedanke sei mit der Bestandsgarantie des Eigentums unvereinbar (151 f.).

4. Ergebnis

Die Pflichtexemplarregelung ist unverhältnismäßig im engeren Sinne. Ein Verstoß gegen Art. 14 I 1 GG liegt vor. Die gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmung überschreitet den Rahmen zulässiger Sozialbindung des Eigentums. Es steht im Ermessen des Gesetzgebers, für die Härtefälle eine angemessene Regelung zu finden. Diese muss nicht notwendig in einer vollen Kostenerstat-

tung oder in einer Freistellung von der Belegpflicht bestehen. Das Berliner Gesetz bestimmt hierzu: Dem Ablieferungspflichtigen wird auf schriftlichen Antrag eine angemessene Entschädigung gewährt, wenn ihn die unentgeltliche Abgabe wegen der hohen Herstellungskosten und der kleinen Auflage des Werkes unzumutbar belastet. Unmittelbar aus Art. 14 GG folgt kein Entschädigungsanspruch.

IV. Art. 3 I GG

Art. 3 I GG wird vom BVerfG nicht mehr selbstständig geprüft, nachdem die Norm schon im Rahmen der Sonderopfertheorie auf der 3. Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu Art. 14 I/II GG zum Zuge gekommen ist.

d) Mögliche Rechtsfolgen aus Art. 14 I / II bzw. III GG

(1) Ein Gesetz ist als Inhalts- und Schrankenbestimmung zulässig, weil es den Rahmen der Sozialbindung des Eigentums nicht überschreitet. Die Inhalts- und Schrankenbestimmung ist dann hinzunehmen; eine Entschädigung wird nicht gewährt.

(2) Ein Gesetz ist als Inhalts- und Schrankenbestimmung unzulässig, weil es in unverhältnismäßiger Weise den Rahmen der Sozialbindung des Eigentums überschreitet. Die Inhalts- und Schrankenbestimmung ist dann verfassungswidrig und nichtig; für die Gewährung einer Entschädigung besteht darum kein Anlass.

(3) Ein Gesetz bleibt als Inhalts- und Schrankenbestimmung nur deshalb im Rahmen zulässiger Sozialbindung, weil es als Ausgleich für eine atypische Belastung im Einzelfall eine Entschädigung vorsieht. Die Inhalts- und Schrankenbestimmung ist dann gegen Entschädigung hinzunehmen. Beispiel: § 74 II 3 VwVfG.

Aus der letzten Alternative, der sog. ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, darf nicht der Schluss gezogen werden, Entschädigungsansprüche könnten

unmittelbar auf Art. 14 GG gestützt werden. Das Gegenteil ist der Fall. Art. 14 GG gibt weder in Abs. 1 noch in Abs. 3 eine unmittelbare Rechtsgrundlage für eine Entschädigung. Entschädigungsansprüche können sich immer nur aus dem Gesetz ergeben. Aus der Verfassung ergibt sich nur, wann eine gesetzliche Entschädigungsregelung notwendig ist. Wird eine verfassungsrechtlich notwendige Entschädigungsregelung vom Gesetzgeber nicht getroffen, so folgt die Entschädigungspflicht nicht aus der Verfassung. Die verfassungsrechtliche Rechtsfolge lautet vielmehr, dass die an sich entschädigungspflichtige staatliche Maßnahme zu unterbleiben hat.

Überschreitet eine Inhalts- und Schrankenbestimmung den Rahmen zulässiger Sozialbindung, so ist sie verfassungswidrig und hat zu unterbleiben. Der Gesetzgeber kann den Rahmen zulässiger Sozialbindung zwar ausdehnen, indem er als Ausgleich für vereinzelte übermäßige Härten Entschädigungs- oder Ausgleichsansprüche gewährt. Ob er das tut, ist seine Entscheidung. Bevor er eine Entschädigungsregelung trifft, muss er in jedem Fall prüfen, ob hinreichend gewichtige Gründe für den Eingriff in das Eigentum gegeben sind. Denn sowohl bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen als auch bei Enteignungen hat die Eigentumsbestandsgarantie des Art. 14 I 1 GG regelmäßig Vorrang vor einer bloßen Eigentumswertgarantie.

Auch eine Enteignung ohne ausreichende gesetzliche Grundlage für die Entschädigung wäre verfassungswidrig. Erfolgt sie gleichwohl, so erwächst der einfachgesetzlich fehlende Entschädigungsanspruch nicht aus Art. 14 III GG. Aus dieser Norm ergibt sich dann vielmehr ein Anspruch auf Unterlassung der Enteignung.