

## **Vorlesung Staatsrecht II. Grundrechte**

Dienstag, den 24. Mai 2005

### **Thema: Die Eigentumsgarantie (Art. 14 I / II GG)**

#### **I. Die Rechtsnatur der Eigentumsgarantie**

Die Eigentumsgarantie des Art. 14 I 1 GG hat eine Doppelnatur. Sie begründet einmal ein subjektives Recht des Eigentümers auf Unterlassung von staatlichen Eingriffen in sein Eigentum, die sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen lassen. Sodann ist die Eigentumsgarantie eine Institutsgarantie, die den Gesetzgeber verpflichtet, die Privatrechtsordnung nach dem Leitbild privatnützigen Eigentums auszugestalten.

##### **1. Eingriffsabwehrrecht**

Als Eingriffsabwehrrecht sichert Art. 14 I 1 GG den einzelnen Eigentümer gegen hoheitliche Zugriffe. Dem Grundrechtsinhaber wird so ein Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich gesichert und eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens ermöglicht. Die Eigentumsgarantie steht 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, wie sie in der Rechtsordnung der DDR anzufinden war, ist Art. 14 I 1 GG fremd. Beides wird von dem Grundrecht in gleicher Weise geschützt. Weiterhin werden von Art. 14 I als Eingriffsabwehrrecht Deutsche und Ausländer in gleicher Weise geschützt. Art. 14 I GG ist kein Deutschengrundrecht.

Dies gilt auch für juristische Personen, auf die Art. 14 I 1 gemäß Art. 19 III GG Anwendung findet. Die Eigentumsgarantie ist ihrem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar, weil auch juristische Personen Eigentum haben können. Ausgenommen sind

juristische Personen des öffentlichen Rechts, etwa eine Gemeinde oder das Land Berlin. Auch eine Gemeinde kann zwar Eigentum im Sinne des Zivilrechts haben. Diese Rechtsposition wird von Art. 14 I 1 GG aber nicht geschützt, weil für Gemeinden der persönliche Schutzbereich des Grundrechts nicht eröffnet ist. Das BVerfG bringt dies auf die Formel, Art. 14 schütze nicht das Privateigentum, sondern das Eigentum Privater (E 61, 82). Man muss sich aber darüber im Klaren sein, dass das Gericht mit dieser plakativen Formel den persönlichen, nicht den sachlichen Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts meint. In sachlicher Hinsicht wird sehr wohl das Privateigentum geschützt. Das Gericht geht über die Ausgrenzung juristischer Personen aus dem persönlichen Schutzbereich von Art. 14 I 1 GG sogar noch einen Schritt hinaus. Selbst juristische Personen des Privatrechts unterfallen hinsichtlich ihres Eigentums nicht dem persönlichen Schutzbereich von Art. 14 I GG, wenn sie vom Staat kontrolliert werden. Bei einer Aktiengesellschaft oder einer GmbH trifft dies zu, wenn die Kapitalanteile mehrheitlich beim Staat liegen. Als grundrechtsberechtigt bleiben demnach übrig: alle natürlichen Personen, Deutsche wie Ausländer, und diejenigen inländischen juristischen Personen, die privatrechtlich, nicht öffentlich-rechtlich verfasst und die nicht vom Staat kontrolliert werden.

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 einen sachlichen Schutzbereich und umfasst der sachliche Schutzbereich ein Schutzobjekt und eine auf dieses Objekt bezogene Tätigkeit. 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 es muss weiter das geprüft werden, was der Grundrechtsinhaber mit dem Eigentum machen will, also der tätigkeitsbezogene Teil des sachlichen Schutzbereichs. Art. 14 I 1 GG ist ein

Freiheitsgrundrecht, das eine Tätigkeit schützt, nämlich die Innehabung, Nutzung und Verfügung über Eigentum.

## **2. Institutsgarantie**

Darüber hinaus enthält Art. 14 I / II GG eine Institutsgarantie. Dies bedeutet, dass das Rechtsinstitut des Eigentums, so wie es in der Privatrechtsordnung ausgestaltet ist und vom Grundgesetz 1949 vorgefunden wurde, in seinen Grundzügen nicht geändert werden darf, sondern vom Gesetzgeber beibehalten und geänderten sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen angepasst werden muss. Das Rechtsinstitut "Privateigentum" wird in seinen Grundzügen also verfassungsrechtlich festgeschrieben. Zwar ermächtigt Art. 14 I 2 GG den Gesetzgeber nicht nur, die Schranken, sondern auch den Inhalt des Eigentums zu bestimmen. Darin kommt zum Ausdruck, dass die Eigentumsgarantie ein normgeprägtes Grundrecht ist, das ohne Rechtsnormen des einfachen Rechts über Eigentum nicht wirksam werden kann. Als Grundrecht mit normgeprägtem Schutzbereich ist die Eigentumsgarantie vergleichbar der Rundfunkfreiheit, dem Recht auf Kriegsdienstverweigerung und der Garantie der deutschen Staatsangehörigkeit. Die Ermächtigung des Gesetzgebers, den Inhalt des Eigentums zu bestimmen, stellt das Grundrecht gleichwohl nicht zur Disposition des Gesetzgebers. Es trifft nicht zu, wenn behauptet wird, Art. 14 GG könne nicht gegen den Gesetzgeber schützen, weil sein Schutzbereich durch den Gesetzgeber überhaupt erst bestimmt werde. Auch der Gesetzgeber muss sich bei Änderungen oder Ergänzungen des Rechts an die Grundzüge der vorhandenen Eigentumsordnung halten. So war heftig umstritten, ob der Gesetzgeber mit der Einführung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Betrieben der privaten Wirtschaft sich noch im Rahmen des Anteilseigentums gehalten hat, so wie es in Aktiengesetz und GmbH-Gesetz ausgeprägt war. Das BVerfG hat dies in E 50, 290 bejaht.

## **3. Schutz des Erbrechts**

In gleicher Weise wie das Eigentum wird auch das Erbrecht geschützt. Auch insoweit ist Art. 14 I 1 GG ein Eingriffsabwehrrecht und eine Institutsgarantie. Beide Gewährleistungskomponenten zielen auf das Zivilrecht - insoweit verbunden mit dem Auftrag, nichteheliche Kinder gleichzustellen, aus Art. 6 V - und auf das Steuerrecht. Um dem verfassungsgerichtlichen Vorwurf eines unverhältnismäßigen Eingriffs in das Erbrecht zuvorzukommen, hat der Gesetzgeber die Erbschaftsteuersätze (§ 19 ErbStG) gesenkt, auf maximal 50 % bei nicht familiär gebundenen Erben und einem Wert des steuerpflichtigen Erwerbs von über 25,565 Millionen Euro. Weiterhin sehen die §§ 13a, 19a ErbStG Steuerbegünstigungen vor, die verhindern sollen, dass die Fortführung eines Unternehmens nicht an einer Erbschaftsteuerbelastung scheitert.

Im Interesse der Übersichtlichkeit und mit Blick auf die Prüfungsrelevanz werde ich im Folgenden nur die Eigentums-, nicht die Erbrechtsgarantie vorstellen.

#### **4. Die Grundpflicht aus Art. 14 II 1 GG**

In das freiheitsgrundrechtliche Schema von Schutzbereich - Eingriff - Schranke - Rechtfertigung passt die Regelung des Art. 14 II 1 GG nicht unmittelbar hinein. Diese Vorschrift ist an den Eigentümer, nicht an den grundrechtseingreifenden Staat adressiert. Sie stellt für ihn Pflichten auf. Es handelt sich um sogenannte Grundpflichten. Neben den Grundrechten kennt das Grundgesetz Grundpflichten, denen aber bei weitem nicht dieselbe Bedeutung zukommt. Dies hat einen bestimmten Grund, den man an Art. 14 II 1 GG deutlich ablesen kann. Art. 14 II 1 ist zu unbestimmt, um rechtlich erzwingbar zu sein. Er bedarf der Konkretisierung durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums. Art. 14 II 1 GG bekommt dann eine gewisse Bedeutung bei deren verfassungsrechtlicher Rechtfertigung, weil Grundrechtseingriffe zur verhältnismäßigen Durchsetzung von Grundpflichten verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind.

## II. Der Eigentumsbegriff des Grundgesetzes

Der Schlüssel zum Verständnis von Art. 14 GG ist dessen Eigentumsbegriff. In einer ersten Annäherung kann man zwei Feststellungen treffen. Erstens: Der zivilrechtliche Eigentumsbegriff (§ 903 BGB; grundlegend RGZ 139, 186) bildet den Kern des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs. Alles, was zivilrechtlich Eigentum ist, ist dies auch verfassungsrechtlich. Zweitens: Der verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff geht über das hinaus, was nach Zivilrecht Eigentum ist. Im verfassungsrechtlichen Sinne ist Eigentum das Eigentum im zivilrechtlichen Sinne als Kern mit einem darüber hinausgehenden „Überhang“. Der so strukturierte verfassungsrechtliche Eigentumsbegriff hat zudem die Tendenz, sich auszudehnen; d.h. der „Überhang“ wird größer. Rechtsprechung und Literatur haben im Lauf der Zeit den Kreis der Rechtspositionen erweitert, die dem Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG unterfallen.

**Privatrechtliche Positionen:** Neben dem Eigentum beschränkt dingliche Rechte (Hypotheken, Grundschulden, Dienstbarkeiten), berechtigter Besitz, schuldrechtliche Ansprüche, Aktien und sonstige Wertpapiere, Urheber-, Warenzeichenrechte, Patente, Fischerei- und Jagdrecht. In der Praxis kommt dem Grundeigentum besondere Bedeutung zu.

**Eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb** (vom BVerfG offen gelassen (zuletzt E 81, 208 [227 f.]): 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 Normen geschützt, nicht von Art. 14 GG.

Ob und wieweit das **Vermögen als solches** von Art. 14 I 1 GG lasse ich an dieser Stelle offen. Ich werde darauf zurückkommen bei der Frage, welchen Schutz Art. 14 I 1 GG gegen den Steuerzugriff des Staates bietet.

### **III. Die Pflichtexemplar-Entscheidung**

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, den ich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes entnommen habe (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).

## **1. Sachverhalt**

Wir unterstellen, das Berliner Gesetz über die Ablieferung von Pflichtexemplaren enthalte folgende Vorschrift: "Von jedem Druckwerk, das innerhalb des Landes Berlin erscheint, hat der Verleger unaufgefordert, unentgeltlich und auf eigene Kosten ein Exemplar an die Berliner Stadtbibliothek als Pflichtexemplarbibliothek für das Land Berlin abzuliefern." A verlegt in Berlin bibliophile Bücher in sehr geringen Auflagen, so u.a. von Stéphane Mallarmé den Gedichtband "Nachmittag eines Faun", mit 12 handsignierten Farbradierungen von Wolff Buchholz, in einer Auflage von 50 Stück zu einem Stückpreis von 1950 Euro.

A ist der Meinung, dass die gesetzliche Pflichtexemplarregelung zumindest dann mit Art. 14 I 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 billigen 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 Ablieferungspflicht im Berliner Pflichtexemplargesetz mit Art. 14 I GG vereinbar?

## **2. Falllösung**

### **a) Schutzbereich**

Der persönliche Schutzbereich des Grundrechts ist für A als natürliche Person eröffnet. Der sachliche Schutzbereich ist zweigliedrig. Es muss zuerst geklärt werden, ob es um das Schutzobjekt Eigentum geht. Sodann ist zu fragen, ob es um die Innehabung oder die Nutzung oder die Verfügung über dieses

Schutzobjekt geht, also um ein Verhalten in bezug auf dieses Schutzobjekt. Das Sacheigentum an Büchern unterfällt dem Eigentumsbegriff des Art. 14 I 1 GG. Gewährleistet ist zumindest die Innehabung der Eigentümerposition. Um diese geht es hier.

## **b) Eingriff**

Ein Eingriff in die Eigentumsgarantie ist jedes staatliche Verhalten, welches die Ausübung der grundrechtlichen Freiheit rechtlich oder tatsächlich unmöglich macht oder wesentlich erschwert. Hier wird durch die Auferlegung einer Ablieferungspflicht die Ausübung der Freiheit, Inhaber von Eigentum zu sein, hinsichtlich eines Exemplars aus der Auflage von 50 Gedichtsbänden rechtlich unmöglich gemacht. Ein Eingriff liegt damit vor.

Damit ist die Eingriffsprüfung aber noch nicht beendet. Art. 14 GG unterscheidet nämlich zwei Arten von Eingriffen: die Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 I 2 und die Enteignung nach Art. 14 III. Zwischen Inhaltsbestimmungen einerseits und Schrankenbestimmungen andererseits braucht dagegen nicht unterschieden werden, weil Inhaltsbestimmungen kein Eingriff sind, sondern Ausgestaltungen des Schutzbereichs ohne Eingriffsqualität und mithin ohne verfassungsrechtlichen Rechtfertigungszwang. Ist ein Eingriff erst einmal bejaht, so kommt nur noch die Alternative zwischen Schrankenbestimmung und Enteignung in Betracht. Trotzdem spricht man üblicherweise von den Inhalts- und Schrankenbestimmungen als einer einheitlichen Handlungsform. Das ist richtig, weil eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung, wenn sie denn erforderlich ist, nach einheitlichen Regeln abläuft. Die Unterscheidung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmungen einerseits und Enteignungen andererseits ist wichtig für die verfassungsrechtliche Eingriffsrechtfertigung. Die Eingriffsrechtfertigung bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen richtet sich nach Art. 14 I 2 und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Eingriffsrechtfertigung bei Enteignungen richtet sich nach Art. 14 III GG.

Schrankenbestimmungen nach I 2 und Enteignungen nach III schließen einander 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 sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen lässt, insbesondere weil sie übermäßig belastet, 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 im Einzelfall stellt infolgedessen keine entschädigungspflichtige Administrativenteignung dar, sondern bleibt rechtswidriger Vollzug einer gesetzlichen Inhalts- und Schrankenbestimmung, der mit Rechtsmitteln angegriffen werden kann, für die es aber grundsätzlich keine Entschädigung gibt.

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 als Eingriff in den Schutzbereich von Art. 14 I keine Enteignung ist, ist Inhalts- und Schrankenbestimmung.** 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. Keine Enteignung ist z.B. 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 konkretes 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 bestimmt in allgemeiner Form den Inhalt des Eigentums am Druckwerk als der Gesamtheit aller Druckstücke bestimmt. Der Eingriff in das Eigentum hat vielmehr die Rechtsnatur einer Inhalts- und Schrankenbestimmung.

### **c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung**

Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums ist gerechtfertigt, wenn sie **(1)** auf einem Gesetz beruht, das **(2)** formell verfassungsgemäß und **(3)** verhältnismäßig ist. Gesetz meint das materielle Gesetz. Im vorliegenden Fall liegt ein Gesetz vor: das Berliner Pflichtexemplargesetz, aus dem die Schrankenbestimmung sich unmittelbar ergibt.

Dieses Gesetz ist formell verfassungsgemäß. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder folgt im Umkehrschluss aus Art. 75 I Nr. 2 GG. Von der Einhaltung der Regeln der VvB über des Gesetzgebungsverfahren ist auszugehen.

Weiterhin ist zu prüfen, ob der Eingriff verhältnismäßig ist. Dazu muss er einem verfassungslegalen Zweck dienen und im Hinblick auf diesen Zweck geeignet, erforderlich und

verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Zweck ist hier das kulturpolitische Bedürfnis, die literarischen Erzeugnisse eines Gebietes und einer Epoche 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 soll durch eine Ablieferungspflicht zugunsten öffentlicher Bibliotheken Rechnung getragen werden (E 58, 149). Dieser Zweck ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

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). In der Gewährung einer Entschädigung ein milderer Mittel zu sehen, widerspricht auch dem Gedanken, dass Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Unterschied zu Enteignungen gerade ohne Entschädigung erfolgen können sollen (Jarass/Pieroth, GG, 7. Aufl., 2004, Art. 14 Rn. 38). Art. 14 I 1 GG schützt den Eigentumsbestand, nicht bloß den Eigentumswert.

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 2 GG besteht die Besonderheit, dass diese sehr allgemein gehaltene Formel, die grundsätzlich 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. Ähnlich ist es mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, wo die dritte Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die Sphärentheorie konkretisiert wird. Bei Art. 14 I 2 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, wie oben ausgeführt, 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.

Die verschiedenen Enteignungstheorien schließen sich nicht gegenseitig aus. Sie sind vielmehr verschiedene Ansätze, um zum selben Ziel zu gelangen: einer Abgrenzung von übermäßigen und 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.).

Ergebnis: Die Berliner 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.

**Hinweis:** Das Berliner Gesetz über die Ablieferung von Pflichtexemplaren vom 29.11.1994 (GVBl. S. 488) berücksichtigt die Besonderheiten bibliophiler Produktionen.

#### **IV. Ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen**

Es steht im Ermessen des Gesetzgebers, für die Härtefälle eine angemessene Regelung zu finden. Diese muss nicht notwendig in einer vollen Kostenerstattung oder in einer Freistellung von der Belegpflicht bestehen. Dementsprechend sieht § 5 BerlPflExG vor, dass eine angemessene Entschädigung gewährt wird, wenn den Ablieferungspflichtigen die unentgeltliche Abgabe wegen der hohen Herstellungskosten und der kleinen Auflage des Werkes unzumutbar belastet. Es handelt sich hier um eine ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmung. Das heißt: die Pflichtexemplarregelung ist als Inhalts- und Schrankenbestimmung nur verhältnismäßig, weil sie mit einem Geldausgleich für den Eigentumseingriff verbunden ist. Dieser Geldausgleich ist strikt von einer Enteignungsentschädigung zu

unterscheiden. Dies zeigt sich an seiner Bemessung. Geschuldet wird keine volle Entschädigung, sondern nur so viel, wie erforderlich ist, um im Rahmen der Abwägung auf der 3. Stufe der Verhältnismäßigkeit dem öffentlichen Belang das Übergewicht zu geben.

#### **V. Mögliche Ergebnisse der verfassungsrechtlichen Beurteilung von Inhalts- und Schrankenbestimmungen**

(1) Ein Gesetz ist als Inhalts- und Schrankenbestimmung zulässig, weil es den Rahmen der Sozialbindung des Eigentums nicht überschreitet.

(2) Ein Gesetz ist als Inhalts- und Schrankenbestimmung unzulässig, weil es in unverhältnismäßiger Weise den Rahmen der Sozialbindung des Eigentums überschreitet.

(3) Ein Gesetz bleibt als Inhalts- und Schrankenbestimmung nur deshalb im Rahmen zulässiger Sozialbindung, weil es als Ausgleich für eine Belastung eine Entschädigung vorsieht. Anspruchsgrundlage für den Ausgleich ist das Gesetz, nicht Art. 14 I GG.