

Karl-Friedrich Meyer

Das Pflichtexemplarrecht aus juristischer Sicht.

Vortrag,

gehalten auf der Mitgliederversammlung der

Arbeitsgemeinschaft für juristisches Bibliotheks- und Dokumentationswesen

am 25.05.1983 während des 73. Deutschen Bibliothekartages in Hannover

Veröffentlicht in: AjBD-Mitteilungen 1983, S. 61-70

*Das Pflichtexemplarrecht aus juristischer Sicht*¹⁾

Im alten Rom war bekanntlich eine Sache ausgestanden, wenn die oberste Instanz gesprochen hatte - roma locuta, causa finita - hieß es. Eine vergleichbar durchschlagende Wirkung kann die Pflichtexemplarentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom Juli 1981 nicht für sich beanspruchen. Sie hat im Gegenteil die Diskussion über diese Materie neu belebt. Darin allein liegt aber weder ein Mangel der Entscheidung, noch ein Grund, sich ins alte Rom zurückzusehnen. Denn es ist gerade der Vorteil des gewaltenteiligen Rechtsstaats, daß die verfassungsgerichtliche Prüfung einer Rechtsnorm nur den Rahmen aufzeigt, den das Grundgesetz zieht, und daß danach noch Raum bleibt für Überlegungen, wie der Gesetzgeber die betreffende Rechtsmaterie ordnen kann und wie Verwaltung und Verwaltungsgerichte sie alsdann auszulegen und anzuwenden haben.

Wohin diesbezüglich die Interessen und Vorstellungen von Verlegern und Bibliotheken gehen, haben wir in den Vorträgen von Dr. Picard und Herrn Schwarz gehört. Die juristische Betrachtung, die ich vornehmen soll, hat nicht mit Zweckmäßigkeitserwägungen Partei zu ergreifen für oder gegen die widerstreitenden Interessen. Aus juristischer Sicht muß die Frage lauten, welcher Spielraum dem Gesetzgeber im Anschluß an die Entscheidung des BVerfG vom Juli 1981 für die Ausgestaltung des Pflichtexemplarrechts von Verfassungs wegen offensteht, in welchem Umfang er also bibliothekarischen oder verlegerischen Interessen den Vorzug geben darf. Eine weitere Frage ist, wie unter dem Blickwinkel des erwähnten höherrangigen Rechts die praktische Handhabung der gesetzlichen Pflichtexemplarbestimmungen aussehen muß und welche Möglichkeiten hier - etwa in Form von Richtlinien - für die Verwaltung bestehen.

Ich teile die Skepsis nicht, daß die Entscheidung des BVerfG in dieser Hinsicht mehr Steine statt Brot gibt. Für eine Entschlußlosigkeit der Landesgesetzgeber - etwa der Bundesländer, die in gleicher Weise, wie seinerzeit das Land Hessen mit verfassungsrechtlichen Mängeln behaftete Regelungen haben - besteht aus

juristischer Sicht kein Grund. Die Entscheidung des BVerfG sichert den Gesetzgebern beträchtlichen Gestaltungsspielraum und zeigt andererseits auch hinreichend deutlich die verfassungsrechtlichen Grenzen auf, die bei der Belastung der Verleger gegeben sind.

I. Lassen Sie mich vorab kurz ausführen, was zukünftig außer Streit stehen dürfte:

1. Mit der Entscheidung des BVerfG ist geklärt, daß die Landesgesetzgeber auch unter der Geltung des Grundgesetzes befugt sind, den Verlegern und ihnen gleichzustellenden Personen die Ablieferung von Belegstücken aufzuerlegen. Dies sollte man nicht für selbstverständlich halten. Denn erstens ist Wesensmerkmal des verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigentums die grundsätzlich freie Verfügbarkeit, also auch das Recht des Verlegers, mit seinem Druckwerk nach eigener Vorstellung zu verfahren. Zweitens rechtfertigt nicht jedes öffentliche Interesse die Inanspruchnahme privaten Eigentums. Man könnte sehr wohl den Standpunkt vertreten, daß der Staat, wenn er Bibliotheken unterhalten will, sich seine Bestände - wie jeder andere auch - auf dem Markt beschaffen sollte. Auch von der öffentlichen Verwaltung sonst benötigte Gegenstände müssen käuflich erworben werden und schließlich können auch die dem Bürger wesentlich näheren kommunalen Bibliotheken oder die Gerichtsbibliotheken ihre Bestände nicht zwangsweise beschaffen.

Diese und andere Bedenken, die mit der Ablieferungspflicht zugunsten staatlicher Bibliotheken verbunden sind, haben in den Überlegungen des BVerfG durchaus eine Rolle gespielt. Letztlich aber hat das Gericht dem kulturpolitischen Anliegen nach möglichst geschlossener Sammlung des geistigen Schaffens den Vorzug gegeben und es als hinreichende Legitimation für eine Ablieferungspflicht angesehen.

2. Den Gesetzgebern stehen bei der Festlegung der Ablieferungspflicht als solche mehrere Möglichkeiten offen. Zulässig ist danach etwa die Einführung einer "selektiven Pflichtablieferung", dergestalt, daß Belegexemplare der zuständigen Bibliothek zunächst einmal lediglich anzubieten sind und erst auf deren Aufforderung

hin im Einzelfall abgeliefert werden müssen. Vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt ist aber nach der Entscheidung des BVerfG auch die generelle, ausnahmslos und unmittelbar alle Druckwerke umfassende Ablieferungspflicht. Sie trägt nach Ansicht des BVerfG der Zielsetzung des Pflichtexemplarrechts - möglichst vollständige Sammlung der im Lande erscheinenden Druckwerke - angemessen und im Vergleich zur selektiven Pflichtablieferung durchaus nicht unverhältnismäßig Rechnung.

3. Das BVerfG hat die Ablieferungspflicht - entsprechend dem Sachverhalt des zugrundeliegenden Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht Darmstadt - nur in Bezug auf konventionelle Druckwerke gebilligt. Die dazu getroffenen Aussagen haben sinngemäß aber auch Gültigkeit für neuere Materialien und Publikationsformen. Entscheidend ist stets, ob diese Materialien bzw. ihr Inhalt als Teil des geistigen und kulturellen, zur Vervielfältigung bestimmten Schaffens gelten können; das wird in der Regel der Fall sein, so daß ihre geschlossene Sammlung ebenso wie die herkömmlicher Druckwerke aus Gründen des wissenschaftlich-kulturellen Interesses legitimiert ist. Allerdings muß für das einzelne Landesrecht und das Gesetz über die Deutsche Bibliothek geprüft werden, ob eine entsprechende Inanspruchnahme der Verleger noch vom Wortlaut des jeweiligen Rechts gedeckt ist, oder ob es zuvor einer Novellierung bedarf. Insgesamt besteht hier aber ein beträchtlicher Regelungsspielraum, den das BVerfG nicht in Frage gestellt hat.

II. Im Mittelpunkt der Überlegungen und wohl auch der eigentlichen Interessengegensätze steht die Frage der dem Verleger zu gewährenden Vergütung. In diesem Punkt sollte die Entscheidung des BVerfG nicht "überinterpretiert" werden.

Die entscheidende Aussage des Gerichts liegt - entsprechend dem Anlaß, der zu seiner Anrufung führte - darin, daß es verfassungsrechtlich nicht zulässig ist, eine Vergütung der Verleger ausnahmslos, d. h. für alle Fälle auszuschließen. Alle weiteren Ausführungen zur Frage der Vergütung sind mehr oder weniger argumentatives Beiwerk. Sie haben nicht zum Ziel, den Landesgesetzgebern eine Regelungsanweisung zu erteilen, sondern dienen zum Beleg

dessen, daß aus der Sicht des Gerichts Fälle denkbar sind, in denen eine unentgeltliche Pflichtablieferung aus besonderen Gründen eine unzumutbare wirtschaftliche Härte für den Verleger mit sich bringen kann. Es ist hervorzuheben, daß aus der Sicht des BVerfG diese Fälle außergewöhnlichen Zuschnitt haben. Weil aber, so das Gericht, solche außergewöhnlichen Härtefälle jedenfalls nicht auszuschließen sind, darf der Gesetzgeber eine Vergütung nicht generell ausschließen, sondern muß zumindest insoweit eine gesetzliche Vergütungspflicht festlegen. Die seinerzeitige hessische Regelung erfüllte diese Mindestvoraussetzung nicht und konnte in solchen Härtefällen nicht Grundlage einer Heranziehung der Verleger zur Pflichtablieferung sein. Gleiches muß, wenn ich es recht sehe, für entsprechend lautende Bestimmungen der Länder Bayern, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein gelten.

Worauf es mir ankommt ist, nochmals hervorzuheben, daß der Entscheidung des BVerfG weniger eine bindende Aussage über das "wie" der Vergütung, sondern in erster Linie eine solche über das "ob" enthält und dabei Fälle im Auge hat, die sich nach Auffassung des Gerichts bei restriktiver Betrachtung als echte Ausnahme- bzw. Härtefälle darstellen.

Das enthebt die Gesetzgeber natürlich nicht der Frage, wie sie zur Erfassung der vom BVerfG für vergütungspflichtig erklärten Ausnahmefälle zu reagieren haben. Es wäre unter dem Diktat schrumpfender Bibliotheksetats wohl lebensfremd, anzunehmen, die Gesetzgeber wollten allen Schwierigkeiten aus dem Weg gehen durch Einführung einer generellen Vergütungspflicht im Sinne der rheinland-pfälzischen, berliner und bremischen Rechtslage. Das Interesse wird sich vielmehr darauf konzentrieren, in welcher Weise die Vergütungspflicht auf das nach der Verfassung unumgänglich notwendige Maß beschränkt werden darf.

Zwei Fragen sind zu unterscheiden, nämlich erstens die Frage nach den tatbestandlichen Voraussetzungen, unter denen überhaupt eine Vergütung gewährt werden soll und zweitens die Frage nach der Höhe der unter diesen Voraussetzungen zu gewährenden Vergütung.

Zunächst zur Frage der tatbestandlichen Voraussetzungen:
Hier ist dringend von dem Versuch abzuraten, im Gesetz selbst oder in einer nachfolgenden Rechtsverordnung Härtefälle enumerativ aufzulisten oder durch starre Grenzwerte für Ladenpreise, Herstellungskosten und/oder Auflagenhöhe pauschaliert zu normieren. Die normativen tatbestandlichen Voraussetzungen der Vergütungspflicht müssen so gefaßt sein, daß Raum für die Beurteilung der besonderen Umstände des Einzelfalles bleibt, die der Normgeber unmöglich im vorhinein generell und abstrakt errahnen und normativ erfassen kann. Die Pauschalierung in Verwaltungsrichtlinien, die eine zügige Umsetzung der Rechtsnormen in die Praxis erleichtern soll, ist demgegenüber unproblematisch, weil von Richtlinien keine Selbstbindung der Verwaltung in solchen Fällen ausgeht, die wegen ihrer tatbestandlichen Besonderheiten auch der besonderen Behandlung (auf der gesetzlichen Grundlage) bedürfen. Deshalb sollten die Gesetzgeber sich im Anschluß an die Entscheidung des BVerfG im wesentlichen darauf beschränken, den Vergütungsausschluß bzw. die Vergütungspflicht für Ausnahmefälle an den Begriff der Zumutbarkeit anzubinden, wie dies etwa im Gesetz über die Deutsche Bibliothek und in dem neuen § 9 des Hessischen Landespressegesetzes geschieht.

Der Verwendung des Zumutbarkeitsbegriffs wird natürlich von Verlegern wie Bibliotheken im Zweifel entgegengehalten, er sei zu unbestimmt und seine Anwendung im Einzelfall programmiere sozusagen Rechtsstreitigkeiten vor. Der Verfahrensgang vor dem Verwaltungsgericht Darmstadt scheint dies zu bestätigen. Darauf ist zu erwidern, daß Gesetz- und Ordnungsgeber - wie schon gesagt - nicht alle denkbaren Fallgestaltungen ausdrücklich regeln, daß sie nicht alle Umstände, die eine unzumutbare Härte kennzeichnen, vorhersehen können. Zum Wesen der Rechtsnorm gehört, daß sie Sachverhalte generell und abstrakt umschreibt und einer Rechtsfolge zuordnet. Dazu muß der Normgeber angesichts immer vielschichtigerer Problemlagen nahezu zwangsläufig auf unbestimmte Rechtsbegriffe zurückgreifen. Der Begriff der Zumutbarkeit findet im heutigen Recht vielfach Verwendung und kennzeichnet eine Opfergrenze, jenseits derer ein Härtefall vorliegt, den die Norm zugunsten des Betroffenen erkennbar anders regeln will, als die Bandbreite normaler Belastungen.

Von daher wird mit seiner Verwendung im Pflichtexemplarrecht durchaus kein juristisches Neuland betreten; Bibliotheken und Verlegern wird in punkto Rechtsklarheit und Rechtssicherheit nichts abverlangt, was nicht auch andere Rechtsunterworfenen vielfach zu tragen haben. Dies um so weniger, als das BVerfG den absoluten Ausnahmecharakter wirtschaftlich unzumutbarer Inanspruchnahme der Verleger durch Anführung einiger für die Auslegung des Unzumutbarkeitsbegriffs tragender Kriterien hervorhebt: Es sind dies als Stichworte "Massenaufgabe und Billigproduktion" einerseits, die als Regelfall angesehen werden, und Druckwerke in "geringer Auflage bei gleichzeitig hohem Herstellungsaufwand" andererseits, die nach Auffassung des Gerichts den vergütungspflichtigen Ausnahmefall kennzeichnen. Der Ausnahmefall findet eine weitere Kennzeichnung in ergänzenden Umschreibungen wie "künstlerisch, wissenschaftlich oder literarisch exklusives Schaffen", "begrenzter Käuferkreis" und damit verbundenem, im Vergleich zu normaler verlegerischer Aktivität mutmaßlich hohem wirtschaftlichem Risiko. Die Vorstellung, die hinter diesen Formulierungen steht, ist, daß es sich um wissenschaftliche Spezialliteratur, um Nachschlagewerke mit teurem Tafel- und Bildmaterial oder um bibliophile Ausgaben handeln muß. Als Indiz für das Vorliegen eines solchen Sonderfalles sah man es seinerzeit auch an, daß aus Kostengründen vom Verleger auf die Herstellung von Zuschuß- und Freixemplaren verzichtet wird.

Natürlich ist gerade das vom BVerfG verwendete Merkmal des Herstellungsaufwandes für die Bibliotheksverwaltungen schwer nachprüfbar, aber die Herstellungskosten sind nun einmal der die wirtschaftliche Belastung des Verlegers ausmachende Faktor. Das hindert Gesetz- und Verordnungsgeber wie auch Verwaltung nicht daran, aus Gründen der Praktikabilität neben der Auflagenhöhe an den Ladenpreis anzuknüpfen, weil ein hoher Ladenpreis doch die Vermutung hoher Herstellungskosten für sich hat.

Eines stellt das BVerfG allerdings für die Auslegung des Zumutbarkeitsbegriffs klar und bricht damit eine nicht zu unterschätzende Lanze für die Verleger: Die Beurteilung der wirtschaftlichen Belastung hat auf die Auflage als solche abzustellen.

Das sonstige Vermögen des Verlegers hat ebenso wie ein unter Umständen attraktives Verlagsprogramm außer Betracht zu bleiben. Als in gleicher Weise unbeachtlich wird die Möglichkeit der Schadloshaltung beim Käufer angesehen, weil diese in aller Regel im vorhinein nicht abschätzbar ist. Von dieser etwas zu apodiktisch geratenen Forderung des BVerfG wird allerdings eine Ausnahme zu machen sein, wenn erkennbar für ein im vorhinein sicheres, wenn auch kleines zahlungswilliges Liebhaberpublikum verlegt wird. Im Grundsatz aber verbleibt es bei der auflagenbezogenen Betrachtung, so daß eine Pflichtexemplarregelung die Vergütungspflicht auch nicht auf Klein- oder Selbstverleger beschränken darf.

Diese Überlegungen haben meines Erachtens in verfassungsrechtlich billigerswerter Form Ausdruck gefunden in der neuen hessischen Regelung. Die dortige Formulierung besagt, daß auf Antrag zu vergüten ist, wenn dem Abgabepflichtigen die unentgeltliche Abgabe wegen des großen finanziellen Aufwands und der kleinen Auflage nicht zugemutet werden kann. Hier werden einerseits die maßgeblichen Beurteilungskriterien in hinreichend bestimmter Form genannt, andererseits aber auch die mit dem vom BVerfG vorgegebenen Zumutbarkeitskriterium notwendigerweise verknüpfte Einzelbetrachtung nicht unnötig eingeengt. So ist es mit dieser Formulierung z. B. möglich, - sozusagen als Ausnahme von der Ausnahme - eine Vergütung trotz hoher Kosten und kleiner Auflage zu versagen, wenn dem Verleger aufgrund erkennbar besonderer Umstände keine übermäßige wirtschaftliche Belastung aus der Pflichtablieferung erwächst ("zahlungswilliges Liebhaberpublikum").

Ergänzend zu solcher tatbestandlichen Normierung der Vergütungspflicht können zur Erleichterung und möglichst gleichen Handhabung des Verfahrens selbstverständlich Richtlinien erstellt werden, die nach Auflagenhöhe und Ladenpreis bzw. Herstellungskosten typisieren. Sie müssen dann allerdings gleichmäßig zur Anwendung gelangen, solange nicht der Verleger besondere Umstände, die eine abweichende Behandlung rechtfertigen, hinreichend substantiiert darlegt. Insofern bestehen aus verfassungsrechtlicher Sicht keine inhaltlichen Bedenken gegen die von den

Bibliothekreferenten und den Vertretern der Deutschen Bibliothek unlängst erstellten Richtlinienentwürfe.²⁾ Die dort gezogenen Auflagen- und Ladenpreisgrenzen scheinen mir die Verlegerbelange im Sinne der erläuterten Rechtsprechung in aller Regel zu wahren.

Zum zweiten Aspekt der Kostenregelung:

Natürlich muß das Gesetz selbst auch eine abstrakt-generelle Aussage zur Höhe der Vergütung in den angesprochenen Härtefällen treffen. Aufgabe einer solchen Regelung ist es nicht, in Härtefällen die Belastung des Verlegers gänzlich in Wegfall zu bringen. Verfassungsrechtlich gefordert ist nur, die dem Verleger entstehende Härte auf das Maß der mit Pflichtablieferungen regelmäßig verbundenen Belastung zu senken. Insofern müssen also keineswegs die vollen Herstellungskosten und schon gar nicht der gesamte oder ein überwiegender Teil des Ladenpreises ersetzt werden. Die hierzu denkbaren Formulierungsvarianten finden sich bereits in den vorhandenen Pflichtexemplarbestimmungen.

So würde es unter dem Gesichtspunkt rechtsstaatlicher Bestimmtheit ausreichen, wenn der Gesetzgeber sich, etwa wie im saarländischen Pressegesetz - dort allerdings ohne Begrenzung auf Härtefälle - darauf beschränkt, eine "angemessene" Vergütung vorzuschreiben. Hier würden allerdings an Gesetzesinterpretation und gleichmäßige Handhabung durch die Verwaltung hohe Anforderungen gestellt, zu deren Erfüllung es pauschalierender Verwaltungsvorschriften bedarf. "Angemessen" wäre nach Regelungszusammenhang und Regelungszweck eine Vergütung dann, wenn sie die dem Verleger entstehende Härte auf das Maß der regelmäßig mit Pflichtablieferungen verbundenen Belastung senken würde. Eine verfassungsrechtlich ebenfalls gangbare, gegenüber dem Angemessenheitskriterium vorteilhaftere, weil bestimmtere Lösung, ist die - z. B. in Nordrhein-Westfalen und nunmehr auch in Hessen vorzufindende "Selbstkosten- bzw. Herstellungskostenregelung". Ihre praktische Handhabung setzt aber voraus, daß die Selbstkosten vom Verleger detailliert glaubhaft gemacht und von der Bibliothekverwaltung nachgeprüft werden, was nicht ohne Offenlegung von Betriebsinterna möglich sein dürfte. Immerhin spricht aus rheinland-pfälzischem Blickwinkel für die

Praktikabilität der Regelung, daß unter der Geltung einer solchen - noch nicht einmal auf Härtefälle beschränkten - Selbstkostenregelung in Rheinland-Pfalz Rechtsstreitigkeiten nicht bekannt geworden sind.

Verfassungsrechtlich unbedenklich und wegen ihrer Praktikabilität wohl vorzugswürdig erscheint die im Gesetz über die Deutsche Bibliothek gewählte Anknüpfung an den Ladenpreis, der in Fällen unzumutbarer Belastung bis zur Hälfte ersetzt wird, wobei die Vergütung im Einzelfall unter Berücksichtigung von Ladenpreis und Auflagenhöhe erfolgen soll. Die Begrenzung der Vergütung auf einen bestimmten Teil des Ladenpreises läßt sich offensichtlich mit bibliothekarischen Erfahrungen über den Zusammenhang zwischen Ladenpreis, Auflagenhöhe und Herstellungskosten belegen. Je höher der Ladenpreis und je niedriger die Auflage, um so eher muß die Vergütung sich der gesetzlich fixierten Höchstgrenze nähern. Zur Bewältigung des Einzelfalles wird es auch hier unumgänglich sein, Verwaltungsrichtlinien zu erstellen, die den Relationen zwischen Ladenpreis, Auflagenhöhe und anteiliger Vergütung in pauschalierter Form Rechnung tragen. Ob in diesem Punkt die von den Bibliotheksreferenten und Vertretern der Deutschen Bibliothek entworfenen Richtlinien (Entschädigung bis 25 % des Ladenpreises, festzulegen entsprechend der Höhe des Verlegeranteils; bei Selbstverlegern bis 50 % des Ladenpreises) noch im weitesten Sinne sachgerecht sind, muß mit einem Fragezeichen versehen werden. Wenn ich es richtig sehe, kennzeichnet der Verlegeranteil am Verkaufspreis den Verlegergewinn, während für die Zumutbarkeitsbeurteilung ja in erster Linie auf den Anteil der Herstellungskosten am Ladenpreis abgestellt werden muß.

III. Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Entscheidung des BVerfG sieht die Vergütung des Verlegers als Ausnahme, die unentgeltliche Ablieferung an die Pflichtbibliotheken der Länder als den Regelfall an. Für die Ausgestaltung der für Härtefälle zu treffenden Vergütungsregelung ist das Kriterium der Zumutbarkeit maßgebend. Hinsichtlich der Einzelheiten, auch der Höhe der Vergütung, ist dem Gesetzgeber ein beträchtlicher Regelungsspielraum belassen.

Die Bibliotheken können im Interesse der Vereinfachung und gleichmäßigen Handhabung des Verwaltungsverfahrens nach pauschalierenden Richtlinien vorgehen, die jedoch eine abweichende Behandlung exzeptioneller Fälle (im Rahmen der gesetzlichen Regelung) nicht erübrigen.

Wunder an Regelungperfektion, die Verlegern und Bibliotheken die Last der Rechtsauslegung und -anwendung im Einzelfall abnehmen würden, sind nicht zu erwarten und können auch aus juristischer Sicht nicht aufgezeigt werden. Sie sind meines Erachtens aber auch nicht wünschenswert, weil selbst bei größtem gesetzgeberischem Bemühen nicht alle denkbaren Fallgestaltungen vorausgesehen werden können und es deshalb durchaus rechtsstaatlichem Bemühen entspricht, hinreichenden Entscheidungsspielraum für die gerechte Behandlung des Einzelfalles zu eröffnen. Lieber weniger Regelungperfektion und dafür mehr praktische Vernunft bei Verlagen und Bibliotheken.

-
- 1) Vortrag, gehalten auf der Mitgliederversammlung der AjBD am 25.5.83 während des 73. Deutschen Bibliothekartages in Hannover.
 - 2) Anm. d. Redaktion: der Verf. bezieht sich hier auf Verhaltensgrundsätze, die bei einem Treffen der Bibliotheksreferenten der Länder erarbeitet und zu Protokoll gegeben wurden. Da diese Grundsätze zum Teil bereits als überholt gelten können, wird von ihrem Abdruck hier abgesehen. Auskünfte über den aktuellen Stand können bei Dr. Bertold Picard, Deutsche Bibliothek, Frankfurt a. M., eingeholt werden.

Karl-Friedrich Meyer