

## 5. Die Ablösung der Kabinettsorder von 1824, die »gesetzlose Zeit« und die neuen gesetzlichen Regelungen bis zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts 1981

Im allgemeinen war nach 1945 die Ablieferung der Pflichtexemplare der alteingesessenen Verlage an die Bibliotheken in Bonn und Münster weiter erfolgt, so normal, wie das in einem weitgehend zerstörten und ausgebluteten Land in den ersten Nachkriegsjahren möglich war. Natürlich gab es gelegentlich Meinungsverschiedenheiten, zu deren Beilegung man sich dann der Verordnungen, Gerichtsentscheidungen usw. aus preußischer Zeit bediente, handelte es sich bei den Pflichtexemplarbestimmungen doch um ein Stück weitergeltenden preußischen Rechtes. — Schwieriger konnte es werden, wenn man erstmals an Selbstverleger oder neu in NW etablierte Verlage herantreten und unter Hinweis auf die Kabinettsorder von 1824 Pflicht-Exemplare anfordern mußte. Aber auch hier war durch ausführliche Information des Ablieferungspflichtigen fast immer eine Ablieferung zu erreichen. Zudem versuchten die Bibliotheken, durch Veröffentlichungen in der Tagespresse auf die Fortgeltung der Pflichtexemplar-Bestimmungen hinzuweisen und gleichzeitig Verständnis und Interesse für den kulturpolitischen Zweck dieser Regelung zu wecken. In Westfalen setzten sich der Landeshauptmann und die Regierungspräsidenten dafür ein, daß die ihnen unterstehenden Stellen und Gebietskörperschaften vollständig abgelieferten. Schließlich hatte es im Kultusministerium

eine Besprechung mit Vertretern der Verleger in NW und der zuständigen Bibliotheken gegeben, auf der die Verleger erklärten, »daß sie die weitere Lieferung der Pflichtexemplare an die Universitäts-Bibliotheken Münster und Bonn für selbstverständlich hielten.«<sup>1)</sup>

Auch im Rundschreiben Nr. 21 des rheinisch-westfälischen Verleger- und Buchhändler-Verbandes in Köln vom 15. Dezember 1950 war auf die Weitergeltung der Pflichtexemplargesetze verwiesen worden. Dennoch gab es, vor allem in der ungleich dichterem Verlagslandschaft des rheinischen Landesteils, einige scharfe Auseinandersetzungen um die Gültigkeit der alten Pflichtexemplarregelungen, so daß die Bibliotheken im Interesse der Sache auf eine offizielle Bestätigung oder aber eine Neufassung der Bestimmungen drängten.

In diesem Zusammenhang legte der Bonner Direktor, Viktor Burr, im Mai 1953 dem Kultusministerium den »Entwurf zu einem Pflichtexemplargesetz für Nordrhein-Westfalen« vor, dem im März bereits ein »Aide mémoire« über den gleichen Gegenstand vorausgegangen war. Beide Entwürfe sind ausführlich und detailliert, da sie Erfahrungen von über hundert Jahren berücksichtigen. Wir finden eine genaue Defini-

1) So der Direktor der UB Münster, Christoph Weber, in einem Schreiben vom 23. Oktober 1951; Durchschlag in den Münsteraner Pflichtakten.

tion des Ablieferungspflichtigen, des Ablieferungsgutes mit Angabe der nicht abzuliefernden Materialien, der Ablieferungsfristen und der Zwangsmaßnahmen, bzw. Strafen bei Nichtablieferung. Neues enthalten die Vorschläge über die empfangsberechtigten Bibliotheken: Neben Bonn und Münster wird die Bibliothek der TH Aachen genannt, die allein empfangsberechtigt sein soll für die in NW erscheinende technische Literatur.<sup>2)</sup> Burr verwies in diesem Zusammenhang auf eine ähnliche Regelung in Bayern. Angesichts der Abgrenzungsschwierigkeiten, die sich für den Ablieferer wie für den Leihverkehr in NW aus einer solchen Aufteilung ergeben hätten, ist dieser Gedanke aber nicht weiterverfolgt worden. Am 10. November 1970 ist bei einem Erfahrungsaustausch zwischen den zuständigen Vertretern des Kultus- und des Innenministeriums und Bonner wie Münsteraner Bibliothekaren diese Frage zwar noch einmal angeschnitten, wegen der geschilderten gravierenden Probleme aber wiederum zurückgestellt worden. Leider haben Burrs sonst sehr überlegte Entwürfe von 1953 keine spürbare Wirkung gehabt. Es blieb alles »beim Alten«. Es gibt dafür mehrere Gründe: Zum einen plante in dieser Zeit das Bundesinnenministerium ein Bundespressegesetz, das als Rahmengesetz gedacht war, zu dem dann die einzelnen Länder ihren Verhältnissen angepaßte »Ausfüllungsgesetze« hätten erlassen müssen.<sup>3)</sup> Da lag es nahe, die Gesetzgebung des Bundes zunächst abzuwarten. (Ein Rahmengesetz des Bundes steht übrigens bis heute noch aus.) Schwerwiegender in ihren Konsequenzen für das Pflichtexemplar-

recht und die Bibliotheken waren aber die Einwände, die einzelne Verwaltungs- und Presse-rechtler erhoben. Sie definierten die unentgeltliche Abgabe von Pflichtexemplaren als Enteignung und damit als unvereinbar mit Artikel 14 des Grundgesetzes, der in Absatz 3 bestimmt: »Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt«. Der bekannteste Vertreter der Enteignungstheorie wurde Martin Löffler, der in seinem weit verbreiteten Kommentar zum Presserecht zu dem Schluß kommt: »Wegen Unvereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 3 GG ist nicht nur § 30 Abs. 3 [des Reichspressegesetzes von 1874] ungültig ...; unwirksam sind auch die Bestimmungen der Landespressegesetze, die eine kostenlose Abgabe von Freixemplaren vorsehen.«<sup>4)</sup>

Gegen diese Auffassung ist von vielen Juristen, die zumeist Bibliothekare waren, Einspruch erhoben worden. Damals und in der Folgezeit sind vor allem vier Juristen-Bibliothekare als Befürworter des Pflichtexemplarrechts und sachkundige Kritiker der Enteignungsthese hervorgetreten: Werner Jütte, Heinrich Kaspers, Hildebert Kirchner und Erich Will. — Schon im Jahre 1954, ein Jahr vor Löfflers Kommentar, wurden gleich drei Gutachten zum Thema abgegeben, von Kaspers, Will und von der Juristischen Arbeitsgemeinschaft des Ver-

2) Durchschläge beider Schreiben in den Bonner Pflichtakten.

3) s. Kirchner 1961, S. 381

4) Löffler 1955, S. 454

eins Deutscher Bibliothekare; diese war von der Universitätsbibliothek Bonn »nach der Vereinbarkeit des Pflichtexemplarrechts mit Artikel 14 GG« gefragt worden. Die Arbeitsgemeinschaft sah keinen Widerspruch, kam aber zu der Schlußfolgerung, daß »die Frage der Rechtsgültigkeit des Pflichtexemplarrechts gegenüber Artikel 14 GG ... bei dem Widerstreit der Meinungen endgültig nur durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts fallen kann.«<sup>5)</sup> Die hier angesprochene höchstrichterliche Entscheidung ließ noch 27 Jahre auf sich warten und erfolgte erst 1981. — Ebenfalls 1954 erschien die grundlegende Arbeit von Kaspers über »Die Abgabe amtlicher Drucksachen an die öffentlichen Bibliotheken«. Die genaue Ergänzung hierzu bildete 1955 die Arbeit von Will über »Die Abgabe von Druckwerken an öffentliche Bibliotheken. Recht und Praxis der deutschen Pflichtexemplare«, die nicht nur das geltende Recht übersichtlich zusammenstellte und Vorschläge für eine Neuregelung machte, sondern ein eigenes Kapitel auch der Frage »Pflichtexemplar und Enteignung« widmete. Will definiert hier das Pflichtexemplar als eine Art öffentlich-rechtliche Abgabe, die nicht im Widerspruch zum Grundgesetz steht. In allen strittigen Pflichtexemplar-Fragen wurde »der Will« von Münster und Bonn für die nächsten Jahre unter die Nothelfer gezählt. 1955 erschien dann noch die Dissertation Jüttes über »Pflichtexemplar und Grundgesetz«, die erste monographische Arbeit zu diesem Thema. Jütte war es auch, der 1956 mit seinem Aufsatz »Zur Gültigkeit des deutschen Pflichtexemplarrechts. Eine Entgegnung« den Fehdehandschuh Löfflers

aufnahm und Löffler Punkt für Punkt widerlegte.

Nicht nur für Bibliothekare, auch für fast alle Verleger, selbst die buchhändlerischen Standesorganisationen, waren die Argumente von Will, Kaspers und Jütte überzeugend, nur überzeugten sie leider nicht die Juristen im Düsseldorfer Innenministerium. Das aber war von entscheidender Bedeutung. Zwar unterstanden die Bibliotheken dem Kultusministerium, das Pressewesen — und damit auch das Pflichtexemplarrecht — gehörte aber zum Ressort des Innenministers. Und der Innenminister hatte bereits Februar 1952 in einer Anweisung den Regierungspräsidenten untersagt, Freistücke ihrer Amtsblätter zu liefern. Am 29. Juli 1958 bekräftigte er seine ablehnende Haltung mit ausdrücklichem Hinweis auf Artikel 14 GG. Und noch einmal zeigte sich, wie verhängnisvoll es war, daß die Pflichtexemplarregelungen 1824 im Zusammenhang mit Zensurbestimmungen erlassen worden waren. Jetzt folgte das Innenministerium (offenbar in Unkenntnis der schon im 19. Jahrhundert erfolgten Klarstellungen): »Diese Ordre ist ausdrücklich zum Zwecke der Zensur ergangen. Diesem Ziele dienende Vorschriften dürften jedoch mit Art. 5 Grundgesetz nicht vereinbar sein.« Spätestens nach dieser Verlautbarung war es den Bibliotheken in Bonn und Münster klar, daß die Zeit der alten Pflichtexemplarregelung praktisch abgelaufen war.

5) Die ungedruckten Gutachten von Will und Kaspers liegen mir nicht vor, das — ebenfalls ungedruckte — Gutachten der Jur. Arbeitsgemeinschaft befindet sich in den Münsteraner Pflichtakten.

Hinzu kam, daß sich die Konferenz der Innenminister entschlossen hatte, trotz des fehlenden Bundesrahmengesetzes die Pressegesetze der Länder zu vereinheitlichen und zu diesem Zweck eine Dreierkommission gebildet hatte, die einen Musterentwurf ausarbeiten sollte. Wie kaum anders zu erwarten, war man auch hier der Meinung, die bisherige Form der Pflichtexemplarabgabe sei grundgesetzwidrig. Bibliothekare waren an den Beratungen nicht beteiligt. Sie versuchten jedoch, sich – wenn auch ungefragt – in die Meinungsbildung einzuschalten: 1960 veröffentlichte die Rechtskommission des Vereins Deutscher Bibliothekare die »Denkschrift über Notwendigkeit und Berechtigung des deutschen Pflichtexemplarrechts«. Wir brauchen nicht auf alle Punkte einzugehen, da die meisten Argumente schon in der vorliegenden Arbeit angeführt wurden. Die Ablieferungspflicht wird – in der Tradition der Entscheidung des preußischen Oberverwaltungsgerichts vom 15. Dezember 1899 – als öffentliche Abgabe qualifiziert. Zudem wird bestritten, daß – von Ausnahmefällen abgesehen – die Pflichtexemplare für den Ablieferungspflichtigen eine besondere Belastung darstellen. »Die nicht in die Auflage einbezogenen Pflichtexemplare gehören nämlich zusammen mit den übrigen Zuschuß- und Freixemplaren zu dem die Kalkulation des ablieferungspflichtigen Verlegers beeinflussenden Herstellungsaufwand, der die Grundlage für die Preisbildung darstellt.« (S. 379) Die »Denkschrift« schließt: »Der Verein Deutscher Bibliothekare schlägt ... vor, in die neuen Landespressegesetze eine Bestimmung aufzunehmen, nach welcher die gel-

tende Pflichtexemplarregelung unberührt bleibt. Allenfalls könnte eine der württembergischen Regelung entsprechende Bestimmung aufgenommen werden.« (S. 380) Der Uneingeweihten kaum verständliche letzte Satz ist aber besonders wichtig und enthält das eigentlich Neue: Er bezieht sich auf die Württembergische Verordnung vom 24. Juni 1931, die in § 10 die Möglichkeit vorsieht, bei besonders teuren Werken auf Antrag eine Entschädigung zu zahlen.<sup>6)</sup> Die Möglichkeit, in Härtefällen eine Entschädigung zu zahlen, war bereits bei der Beratung des Reichspressegesetzes zur Sprache gekommen und auch von bibliothekarischer Seite immer wieder einmal angeregt worden.<sup>7)</sup>

Speziell für Nordrhein-Westfalen wurde wieder Kaspers aktiv: er veröffentlichte im »Mitteilungsblatt des Verbandes der Bibliotheken des Landes Nordrhein-Westfalen« 1960 eine knappe, aber sehr faktenreiche Studie »Zum Pflichtexemplarrecht in Nordrhein-Westfalen« und, was noch weit wirksamer war, 1961 im Frankfurter »Börsenblatt für den deutschen Buchhandel« den Artikel »Das Pflichtexemplarrecht«, der sachlich und informativ Fakten referiert und in den Abschnitten über die »Rechtsnatur der Ablieferungspflicht« und »Pflichtexemplar und Enteignung« klar den bibliothekarischen Standpunkt vertritt. Durch das Erscheinen dieses Artikels im Börsenblatt war einmal mehr bewiesen, daß es in diesen

6) Die Verordnung ist abgedruckt bei Will 1955, S. 122–127.

7) Auf S. 55 wurde schon auf Erman hingewiesen; vgl. außerdem Franke 1890, Schulz 1902, S. 395; Esselborn 1907, S. 526 ff.; Stois 1925, S. 131.

Jahren primär nicht die Verleger waren, die gegen die alten Pflichtexemplarregelungen Sturm liefen.

Doch im Innenministerium des Landes hatte man es um so eiliger. Nachdem am 22. November 1960 der Interministerielle Ausschuß für Verfassungsfragen seine schon am 11. Dezember 1959 vertretene Ansicht noch einmal bekräftigte, daß die unentgeltliche Ablieferung von Drucksachen »im Regelfall« mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren sei, fühlte man sich zum Handeln gedrängt. Als sich überdies zeigte, daß die Endredaktion des Musterentwurfs für ein neues Pressegesetz noch auf sich warten ließ, entschloß man sich, die alten Pflichtexemplarregelungen schon im Vorgriff zu liquidieren. Die passende Gelegenheit bot sich, als am 7. November 1961 das »Gesetz zur Bereinigung des in Nordrhein-Westfalen geltenden preußischen Rechts« verkündet wurde. Dieses Gesetz setzte ab 1. Januar 1962 alle preußischen Rechtsvorschriften außer Kraft, die nicht in einer Anlage als weiterhin gültig aufgeführt waren. Die Kabinettsorder von 1824 und die darauf bezüglichen Rechtsvorschriften fehlten in der Anlage, also waren auch sie mit Beginn des Jahres 1962 nicht mehr gültig. Damit war eine 138-jährige Geschichte zu Ende.

An sich war das nicht tragisch. Wie wir gesehen haben, hatten die Bibliothekare und das Kultusministerium schon Anfang der 50er Jahre an den Erlaß eines neuen, den Bedürfnissen und Anschauungen der Zeit entsprechenden Pflichtexemplargesetzes gedacht. Vor allem sollte es ein selbständiges Gesetz werden, wie andere neuere Pflichtstückgesetze der deut-

schen Länder. Die Einbindung in so andersartige Gesetzeswerke wie Zensur-, Urheberrechts- oder auch Pressegesetze war der Ablieferungspflicht nie gut bekommen und hatte Anpassungen an gewandelte Auffassungen außerordentlich erschwert.

Die Pflichtexemplarbestimmungen der Kabinettsorder hatten nie als juristisches Meisterwerk gegolten, doch ihre übereilte Aufhebung wirkte sich umso fataler aus, als man die Bibliotheken vorher nicht informiert und keinerlei Vorsorge getroffen hatte für die Zeit bis zum Erlaß neuer Pflichtexemplarbestimmungen. Dabei konnte inzwischen kein Zweifel mehr darüber bestehen, daß auch der nordrhein-westfälische Innenminister die Pflichtexemplareinrichtung als solche nicht aufheben, sondern sie nur modifizieren und dem Grundgesetz besser anpassen wollte. Seit dem 28. Juli 1961 lag nämlich innerhalb der 1. Fassung des oben genannten Musterentwurfs eines Pressegesetzes als § 22a auch ein Vorschlag über die »Anbietungsverpflichtung der Verleger und Drucker« vor. Damit war die Chance eines eigenen vom Pressegesetz unabhängigen Pflichtexemplargesetzes vertan.

Da das alte Pflichtexemplargesetz sein Leben fast unbemerkt ausgehaucht hatte, gingen in Bonn und Münster weiterhin viele Pflichtexemplare unverlangt ein. Wie aber sollten sich die Bibliotheken nun verhalten? Durften sie die Exemplare als Pflichtstücke behalten, mußten sie die Einlieferer auf die neue Rechtslage aufmerksam machen? Bestand Gefahr, daß sonst

nach dem 1. Januar 1962 abgelieferte Titel wieder zurückgegeben werden mußten? Die Bibliotheken in Münster und Bonn wandten sich mit ausführlichen Stellungnahmen und der Bitte um Entscheidungshilfe an den Kurator (Münster), bzw. den Rektor (Bonn) ihrer Universität, und diese gaben die Fragen ans Kultusministerium weiter. Die Papierflut war beachtlich, und die Unsicherheit auf allen Seiten total. Schließlich gelang es dem Kultusministerium, am 5. Juni 1962 eine Besprechung zwischen den betroffenen Bibliotheken und dem Vorsitzenden des Rheinisch-Westfälischen Verleger- und Buchhändlerverbandes zu arrangieren. Es war ganz wesentlich der Einsicht der Verleger zu danken, daß ein Chaos vermieden und eine gewisse Kontinuität gewahrt werden konnte. Der Vorsitzende des Verbandes sicherte zu, daß die angeschlossenen Verlage weiterhin Freiemplare liefern würden, vorausgesetzt, »daß eine gesetzliche Neuregelung bald erfolge«. Dennoch ist nicht geringer Schaden entstanden: die Bibliotheken hatten keine rechtliche Handhabe mehr, die vielen im Selbstverlag oder von Vereinen usw. herausgegebenen Schriften einzufordern. Mahnungen mußten durch oft unwirksame Bitten ersetzt werden usw. Die von 1962–1966 entstandenen Lücken konnten später nur zum Teil geschlossen werden.

Offenbar hat das Kultusministerium 1962 noch einmal einen Versuch gemacht, das Pflichtexemplarwesen aus seiner Bindung ans Pressegesetz zu lösen und seinen kulturpolitischen Zweck schon in der Formulierung des Anlasses herauszustellen. Auf der Sitzung am 5. Juni

1962 erhielt jedenfalls Burr den Auftrag, einen begründeten Vorschlag zu einem »Gesetz zur dokumentarischen Sicherung des im Lande NW im Druck erscheinenden Schriftgutes« zu machen. Am 29. Oktober 1962 hat Bonn diesen Entwurf vorgelegt. Er war klar gegliedert, sehr ausführlich und nahm viele Gedanken aus den früheren Bonner Entwürfen von 1953 auf, beharrte allerdings in § 1 Abs. 3 weiterhin auf der in jedem Fall unentgeltlichen Ablieferung. Völlig neu war die in § 3 Abs. 6 enthaltene Bestimmung: »Pflichtstücke dürfen nicht verkauft oder auf eine andere Weise veräußert werden, Doppelstücke sind dem Ablieferungspflichtigen zurückzuerstatten.« Hiermit sollte erstmals auch eine Verpflichtung der Bibliotheken ins Gesetz aufgenommen werden. Aus dem Abstand von mehr als 20 Jahren erkennt man heute, daß nur die Begriffsbestimmung des Druckwerks durch die rasante technische Entwicklung inzwischen überholt, bzw. ergänzungsbedürftig wurde und die Forderung nach ausnahmslos unentgeltlicher Ablieferung rechtlich nicht mehr möglich ist. Im übrigen war der Entwurf so durchdacht konzipiert und praxisorientiert formuliert, daß Nordrhein-Westfalen noch heute das Land mit dem besten Pflichtexemplargesetz in Deutschland wäre – wenn man daraus ein Gesetz gemacht hätte. Leider fehlt hier der Raum zum Abdruck des vollständigen Textes.<sup>8)</sup>

8) Durchschlag in den Bonner Pflichtakten; das Begleitschreiben ist von Burrs Stellvertreter Richard Mummendey unterzeichnet.

Seit dem 28. Juli 1961 lag stattdessen die 1. Formulierung der Kommission der Innenministerkonferenz vor, die allerdings so »übergeheim« (Kaspers) war, daß die betroffenen Bibliothekare sie nicht zu Gesicht bekamen und lange nur durch Flüsterpropaganda von ihr wußten. Es handelte sich bei diesem kurzen Gesetzestext (§ 12 des »Modellentwurfs«) nur um einen rechtlichen Rahmen. Absatz 4 bestimmte folgerichtig: »Die zur Ausführung der Absätze 1 und 2 erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erläßt der Kultusminister im Einvernehmen mit dem Innenminister.« Das für Nordrhein-Westfalen von allen bisherigen Regelungen grundsätzlich Abweichende enthielt bereits Absatz 1: »Von jedem Druckwerk, das im Geltungsbereich dieses Gesetzes verlegt wird, hat der Verleger den vom Kultusministerium bezeichneten Stellen ein Stück anzubieten und auf Verlangen abzuliefern (Pflichtexemplar). Er kann bei Ablieferung eine Entschädigung in Höhe seiner Selbstkosten fordern.« Kaspers hat brieflich seine Kritik an diesem Entwurf so zusammengefaßt: »Es bleibt als Pferdefuß das ›Anbieten‹ anstatt ›Abliefern‹ und die Möglichkeit einer Entschädigung, die allerdings durch das ›kann‹ schon abgeschwächt ist und noch weiter abzuschwächen wäre. Das ›Verlangen‹ der Bibliotheken ist ebenfalls gefährlich, ich lehne grundsätzlich ›Auswahlpflichtexemplarrecht‹ ab. Man kann nicht den Bibliotheken Auswahlrechte zugestehen, die rein subjektiv und zeitlich gebunden sind und jede Vollständigkeit der Sammlung, worauf es gerade ankommt, unmöglich machen. ... Zu klären bleibt in jedem Fall die Frage eines

Pflichtexemplar-Sonderetats, der der Entschädigungshöhe entspricht, und die Frage eines sog. Selbstkostenpreises.«<sup>9)</sup> Auf diese drei Streitpunkte konzentrierte sich die Auseinandersetzung in der folgenden Zeit: Anbietersverpflichtung, Auswahlrecht der Bibliothekare und Selbstkostenerstattung auf Antrag.

Es dürfte durch die vorliegende Darstellung wohl deutlich geworden sein, daß die Bibliothekare gerade aus kulturpolitischen Gründen gegen jede Auswahl sein mußten. Es wäre zweifellos für sie die ungleich bequemere, personal- und raumsparende Lösung gewesen, das ihnen förmlich aufgedrängte Auswahlrecht anzunehmen und nur noch die Werke anzufordern, die erwerbenswert schienen und in das wissenschaftliche oder regionale Sammelprofil der Bibliothek paßten. Damit wäre man aber hinter das schon 1874 erreichte Verständnis vom Sinn der Pflichtexemplare zurückgefallen und hätte den Kritikern der gesamten Einrichtung ungewollt Recht gegeben.<sup>10)</sup> Doch war es offensichtlich nicht leicht, den Gesetzgeber hiervon zu überzeugen. — Noch schwerer verständlich mag es wohl für Außenstehende sein, weshalb die Bibliothekare einer uneingeschränkten Erstattungsmöglichkeit der Selbstkosten so skeptisch gegenüberstanden. Doch auch hierzu ist im Zusammenhang mit den Erörterungen über das Reichspressegesetz schon Wesentliches ge-

9) Brief an Burr vom 29. März 1962; inhaltlich ähnlich auch am 2. April 1962 an Robert Samulski, den nach dem Tode von Bauhuis (Juni 1961) bis zur Amtsübernahme von Gerhard Liebers Anfang 1963 geschäftsführenden Direktor der UB Münster.

10) Vgl. aus der neueren Literatur z. B. Kirchner 1981, S. 183 f.

sagt worden.<sup>11)</sup> Da war zunächst der fiskalische Grund, daß es faktisch unmöglich ist, die anfallenden Erstattungskosten auch nur annähernd vorzuschätzen. Wäre zudem die veranschlagte Summe nicht in der beantragten Höhe bewilligt worden oder wären die tatsächlich notwendigen Aufwendungen höher ausgefallen, hätte dies die Bibliothek wieder zu der prinzipiell abzulehnenden Auswahl aus der Pflichtliteratur genötigt. Überdies hätte der Staat das in den Pflichtexemplarstellen tätige Personal praktisch verdoppeln müssen, um die Mehrarbeit zu bewältigen, die durch die Prüfung und Bearbeitung von Tausenden von Erstattungsanträgen, die damit verbundene Korrespondenz usw. entstanden wäre. Pflichtanbietung, Auswahl und generelle Erstattungsmöglichkeit der Selbstkosten bildeten also nach Überzeugung der Bibliothekare einen Teufelskreis, der sich immer enger um die mühsam erungenen und bisher durchgehaltenen Prinzipien der Ablieferungspflicht schloß und diese zu ersticken drohte.

Die folgenden Ereignisse seien in einem chronologischen Abriß kurz aufgeführt:

Am 1. Februar 1963 verabschiedete die Ständige Konferenz der Innenminister den Modellentwurf für ein Landespressegesetz. Die lange Verzögerung war nicht durch Auseinandersetzungen um das Pflichtexemplar bedingt, denn hier hatte sich gegenüber der 1. Fassung vom Juli 1961 nichts geändert außer der Paragraphennummer (nun § 12 statt bisher § 22a).

Am 2. Dezember 1963 wurde der Entwurf eines Pressegesetzes für das Land Nordrhein-

Westfalen vorgelegt. § 12 war aus dem Modellentwurf übernommen, mit einer entscheidenden Erweiterung in Absatz 1 (im Zitat kursiv gedruckt): »Von jedem Druckwerk ... hat der Verleger bestimmten Stellen ein Stück anzubieten und auf Verlangen abzuliefern (Pflichtexemplar). *Der Kultusminister kann hierzu durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Innenminister bis zu drei Stellen bestimmen, die ein besonderes wissenschaftliches oder öffentliches Interesse an der vollständigen Sammlung von Druckwerken haben . . .* «

In der beigefügten »Begründung« zu § 12 unterlief »ein seltsamer legislatorischer Fehlgrieff«<sup>12)</sup>: das »kulturpolitische Bedürfnis, alle Presseerzeugnisse ... zu erfassen«, soll im Reichspressegesetz in § 9 normiert worden sein. Der genannte Paragraph handelt aber von den an die Polizei zu liefernden Überwachungsexemplaren; den Bibliotheksexemplaren galt seinerzeit § 30 Abs. 3. Ein neuer Beweis, welche Irrtümer entstehen können, wenn das Pflichtexemplarrecht mit anderen Gesetzen verquickt wird!

Die erste Lesung des Landespressegesetzes fand am 18. Februar 1964 statt. Auf den § 12 kam nur der Vorsitzende des Hauptausschusses, Dr. Lenz (CDU) kurz zu sprechen. Ihm ging selbst die Anbieterspflichtung noch zu weit, »da hierdurch nicht nur Bücher, sondern jegliches Druckerzeugnis gemeint ist.« (S. 1253) — Es war nur zu offensichtlich, daß vom Kultusmini-

11) Zu nennen sind hier vor allem die S. 41 f. zitierte Eingabe von Theodor Oelsner und das S. 48 f. angeführte Promemoria von Bernays vom 22. Januar 1877.

12) Kirchner 1981, S. 183, Anm. 7

sterium und den Bibliothekaren noch viel Aufklärungsarbeit geleistet werden mußte, um wenigstens einigermaßen sachgerechte Pflichtexemplarbestimmungen zu erhalten. Erwähnt sei hier nur der Einsatz von Kirchner, der als Leiter der Bibliothek des Bundesgerichtshofes und Vorsitzender der Kommission des Verbandes Deutscher Bibliothekare für Rechtsfragen ein in seiner Kompetenz nicht zu ignorierender Gesprächspartner war. Er wandte sich in mehreren Schreiben mit ausführlichen Stellungnahmen an den Vorsitzenden des Hauptausschusses des Landtages und seine Berater, um ihnen die Auffassung der Bibliothekare zur Anbietungspflicht und zur Frage der generellen Vergütung darzulegen. — Ein anderes, bisher vernachlässigtes Problem griff Gerhard Liebers, seit Anfang 1963 Direktor der Bibliothek in Münster, auf: im Gesetzentwurf waren die pflichtexemplarberechtigten Bibliotheken nicht namentlich aufgeführt. Ja, es war gesagt, daß bis zu drei Bibliotheken als berechtigt bestimmt werden könnten. Solch eine Ausweitung hätte aber zwangsläufig zur Zementierung der bekämpften Anbietung, der Selektion und der generellen Vergütungsmöglichkeit geführt, da es keinem Verleger zuzumuten war, kostenlos Exemplare an drei Bibliotheken im Lande zu liefern. Deshalb forderte Liebers nachdrücklich, es auf jeden Fall bei der uneingeschränkten Ablieferungspflicht eines Exemplars zu belassen, und, um die bewährte historische Kontinuität zu wahren, im neuen Gesetz Bonn und Münster ausdrücklich als für ihre Region auch in Zukunft allein empfangsberechtigte Bibliotheken zu nennen. »Jedes Verlassen dieser Grundsätze

muß in der Öffentlichkeit . . . den Eindruck machen, als wollten die Bibliotheken nur auf billige Weise zu dem Schriftgut kommen, für das sie sonst reguläre Etatmittel aufwenden müßten. Damit aber verlieren wir jede Glaubwürdigkeit.«

Bis zur 2. und abschließenden 3. Lesung des Pressegesetzes am 11. Mai 1966 vergingen mehr als zwei Jahre, doch dann zeigte sich, daß die jahrelange engagierte Aufklärungsarbeit Früchte getragen hatte: § 12 war völlig umgearbeitet worden und den bibliothekarischen Vorstellungen erheblich näher gekommen. Als Berichterstatter stellte Landtagsvizepräsident Dobbert (SPD) zunächst klar, daß das Pflichtexemplarrecht der Bibliotheken nie etwas mit den polizeilichen Pflichtexemplaren zu tun gehabt hatte. Bonn und Münster sollten weiterhin allein empfangsberechtigt sein. »Anregungen, dieses Pflichtexemplarrecht für weitere Bibliotheken zu begründen, hat der Ausschuß nicht entsprochen . . . Der Ausschuß hat in seinem Vorschlag ferner empfohlen, von der in der Regierungsvorlage vorgesehenen Anbietungsverpflichtung abzusehen und statt dessen wieder die Ablieferungspflicht vorzusehen. Die Anbietungsverpflichtung würde nämlich bereits dadurch einen größeren Verwaltungsaufwand verursachen, daß die sammelnde Bibliothek auswählen und entsprechende Bescheide im Einzelfall erteilen müßte. Durch die vom Ausschuß vorgeschlagene Fassung wird der Verleger nur mit der Ablieferung eines einzigen Stückes belastet . . . Unter diesen Umständen erschien es dem Ausschuß vertretbar, davon abzusehen, daß in jedem Fall

eine Entschädigung verlangt werden kann...«  
(S. 2817)

§ 12 basiert auf den »Begriffsbestimmungen«  
des § 7, die zum besseren Verständnis des fol-  
genden hier in der verabschiedeten Fassung zi-  
tiert werden:

- »(1) Druckwerke im Sinne dieses Gesetzes sind  
alle mittels der Buchdruckerpresse oder ei-  
nes sonstigen zur Massenherstellung geeig-  
neten Vervielfältigungsverfahrens herge-  
stellten und zur Verbreitung bestimmten  
Schriften, besprochenen Tonträger, bildli-  
chen Darstellungen mit und ohne Schrift,  
Bildträger<sup>13)</sup> und Musikalien mit Text und  
Erläuterungen.
- (2) Zu den Druckwerken gehören auch die  
vervielfältigten Mitteilungen, mit denen  
Nachrichtenagenturen, Pressekorrespon-  
denzen, Materndienste und ähnliche Un-  
ternehmungen die Presse mit Beiträgen in  
Wort, Bild oder ähnlicher Weise versorgen.  
Als Druckwerke gelten ferner die von ei-  
nem presseredaktionellen Hilfsunterneh-  
men gelieferten Mitteilungen ohne Rück-  
sicht auf die technische Form, in der sie ge-  
liefert werden.
- (3) Den Bestimmungen dieses Gesetzes über  
Druckwerke unterliegen nicht
1. amtliche Druckwerke, soweit sie aus-  
schließlich amtliche Mitteilungen ent-  
halten,
  2. die nur Zwecken des Gewerbes und  
Verkehrs, des häuslichen und geselligen  
Lebens dienenden Druckwerke, wie  
Formulare, Preislisten, Werbedrucksach-  
en, Familienanzeigen, Geschäfts-

Jahres- und Verwaltungsberichte und  
dergleichen, sowie Stimmzettel für  
Wahlen.

- (4) Periodische Druckwerke sind Zeitungen,  
Zeitschriften und andere in ständiger,  
wenn auch unregelmäßiger Folge und im  
Abstand von nicht mehr als sechs Monaten  
erscheinende Druckwerke.«

Die bibliothekarischen Vorstellungen waren in  
den bisher behandelten Teilen des § 12 weitge-  
hend berücksichtigt worden. Doch in einer Fra-  
ge ging der Ausschuß und mit ihm der Landtag  
eigene Wege: man drängte auf stärkere Ausnah-  
men von der Ablieferungspflicht. Zunächst soll-  
ten alle in § 7 Abs. 2 und natürlich auch Abs. 3,  
Nr. 2 genannten Druckwerke von der Abliefe-  
rung befreit sein, zudem bildliche Darstellun-  
gen ohne Text. Dies alles änderte die bibliothe-  
karische Praxis nicht, da diese Materialien auch  
bisher weder in Bonn noch in Münster gesam-  
melt worden waren. Doch darüber hinaus wur-  
de »der Innenminister verpflichtet, weitere  
Ausnahmen durch Rechtsverordnung im Ein-  
vernehmen mit dem Kultusminister zu bestim-  
men. Insbesondere sind solche Werke von der  
Ablieferungspflicht auszunehmen, bei denen  
ein wissenschaftliches oder öffentliches Interes-  
se an der Sammlung nicht besteht. — Der Aus-  
schuß erwartet, daß die Sammlung daher in ei-  
nem Umfang verbleibt, der zusätzliche finan-  
zielle Mittel des Landes nicht erfordert. Dieses

13) »Bildträger« eingefügt durch Änderung des Gesetzes  
vom 3. Dezember 1974.

Bedenken kam auf, weil es oft an Räumlichkeiten und Möglichkeiten der Unterbringung eines zu umfangreich werdenden Archivmaterials fehlt. Die Kosten könnten ins Ungemessene steigen.« (S. 2817)

Zusätzliche sehr erhebliche Ausnahmen von der Ablieferungspflicht wurden also gefordert, aber nicht aus sachlichen, sondern aus fiskalischen Gründen. Der Hinweis auf fehlendes »wissenschaftliches oder öffentliches Interesse« kann hier wie im Gesetz nur eine Alibifunktion haben, da es den Ausschußmitgliedern schon aus der umfänglichen Literatur zu diesem Thema bekannt sein mußte, daß es unmöglich ist, bestimmte Literaturformen als in Gegenwart und Zukunft bedeutungslos für die wissenschaftliche oder öffentliche Benutzung zu deklarieren. Auch die Beibehaltung der Ablieferungspflicht (anstelle der in der Regierungsvorlage vorgesehenen Anbietungsverpflichtung) war ja nur dem geringeren Verwaltungsaufwand zu verdanken gewesen, nicht der Einsicht, daß dies dem »kulturpolitischen Bedürfnis« am besten entsprach. So zeigte sich in der Begründung der Neufassung des § 12 das alte Dilemma: Das Pflichtexemplargesetz sollte einerseits seine »wissenschaftlichen und kulturellen Zwecken dienende« Aufgabe voll erfüllen, dem Staat aber keine weiteren Kosten für Raum und Personal verursachen. Doch wie gesagt, die zusätzlichen Einschränkungen des ablieferungspflichtigen Materials sollten in einer Durchführungsverordnung enthalten sein, nicht im Gesetz selbst, das am 11. Mai 1966 in dritter Lesung verabschiedet und am 24. Mai verkündet wurde. Der § 12 hat folgenden Wortlaut:

»Ablieferungspflicht der Verleger und Drucker

(1) Von jedem Druckwerk, das im Geltungsbereich dieses Gesetzes verlegt wird, hat der Verleger an nachstehende Bibliotheken ein Stück unentgeltlich und auf eigene Kosten abzuliefern:

a) an die Universitätsbibliothek in Bonn, soweit das Druckwerk in den Regierungsbezirken Aachen, Düsseldorf und Köln verlegt wird,

b) an die Universitätsbibliothek in Münster, soweit das Druckwerk in den Regierungsbezirken Arnsberg, Detmold und Münster verlegt wird.

(2) Von der Ablieferungspflicht ausgenommen sind die in § 7 Abs. 2 bezeichneten Druckwerke sowie bildliche Darstellungen ohne Text. Der Innenminister wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Kultusminister durch Rechtsverordnung weitere Ausnahmen von der Ablieferungspflicht zu bestimmen. Dabei sind im besonderen die Druckwerke von der Ablieferungspflicht auszunehmen, bei denen ein wissenschaftliches oder öffentliches Interesse an der Sammlung nicht besteht.

(3) Auf Antrag ist eine Entschädigung in Höhe der Selbstkosten zu gewähren, wenn die unentgeltliche Ablieferung insbesondere wegen der Auflage oder des Wertes des Druckwerkes dem Verleger nicht zugemutet werden kann.

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten entsprechend für den Drucker, wenn das Druckwerk keinen Verleger hat oder außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes verlegt wird.«

Nur sehr beiläufig ist im Pressegesetz die Möglichkeit der Ahndung von Verstößen gegen die Ablieferungspflicht angesprochen. In § 23 »Ordnungswidrigkeiten« heißt es: »Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig ... gegen die Ablieferungspflicht gemäß § 12 verstößt... Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Deutsche Mark geahndet werden.« Doch dies Schwert des Gesetzes war von Anfang an stumpf, heißt es doch in § 25 Abs. 2 und 3: »Die Verfolgung der in § 23 genannten Ordnungswidrigkeiten verjährt in drei Monaten. Die Verjährung beginnt mit der Veröffentlichung oder Verbreitung des Druckwerks ...« Es liegt in der Natur der Sache, daß die Bibliotheken nicht abgelieferte Materialien meist erst ermitteln können, wenn deren Veröffentlichung schon länger als drei Monate zurückliegt. — Deshalb ist 1970 zwischen Kultus- und Innenministerium sowie den beteiligten Universitätsbibliotheken über wirksamere Zwangsmaßnahmen gesprochen worden. Die Ministerien wiesen auf das uns schon aus preußischer Zeit bekannte Mittel des Verwaltungszwangs entsprechend dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz NW hin, das die Festsetzung eines Zwangsgeldes, bzw. die Selbstvornahme (d.h. die Beschaffung des Druckwerks auf Kosten des Ablieferungspflichtigen durch Kauf im Handel) vorsieht. Vollzugsbehörde sollte nach Meinung der Bibliotheken in solchen Fällen die jeweilige Universität sein. Leider fehlt im Gesetz wie in der Durchführungsverordnung jeder Hinweis auf diese Möglichkeit, obwohl die psychologische Wirkung nicht zu unterschätzen ist, wenn deut-

lich wird, daß der Gesetzgeber gewillt ist, dem Gesetz auch Geltung zu verschaffen.

An den Vorüberlegungen der am 26. September 1967 erlassenen »Verordnung über die Ablieferung von Druckwerken« wurden auf Antrag des Kultusministeriums auch die Bibliotheken in Bonn und Münster beteiligt. Diese Durchführungsverordnung trat am 21. Oktober 1967 in Kraft und hat folgenden Wortlaut: »Auf Grund des § 12 Abs. 2 des Landespressegesetzes vom 24. Mai 1966 (GV. NW. S. 340) wird im Einvernehmen mit dem Kultusminister verordnet:

#### § 1

(1) Von der Ablieferungspflicht gemäß § 12 des Gesetzes werden ausgenommen:

1. Unveränderte Neuauflagen von Druckwerken, soweit sie im gleichen Verlag und nicht später als 10 Jahre nach der früheren Auflage erscheinen;
2. Sonderdrucke aus Druckwerken, die bereits gemäß § 12 des Gesetzes abgeliefert sind;
3. Dissertationen, soweit sie nicht im Buchhandel erscheinen.

(2) Von der Ablieferungspflicht gemäß § 12 Abs. 4 des Gesetzes werden diejenigen Druckwerke ausgenommen, die außerhalb des Geltungsbereiches des Gesetzes verlegt werden, jedoch bereits auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen eines anderen Bundeslandes dort der Ablieferungspflicht unterliegen.

## § 2

(1) Die empfangsberechtigte Bibliothek kann auf die Ablieferung von Musikalien und besprochenen Tonträgern sowie von Neben- oder Unterausgaben einer Hauptzeitung verzichten, soweit das wissenschaftliche oder öffentliche Interesse an der Sammlung dem Verzicht nicht entgegensteht.

(2) Die empfangsberechtigte Bibliothek kann auch auf die Ablieferung anderer Druckwerke verzichten, an deren Erfassung in einer Regionalsammlung ein wissenschaftliches oder öffentliches Interesse nicht besteht.

## § 3

Diese Verordnung tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.«

Die in § 1 Abs. 1 aufgeführten Ausnahmen von der Ablieferungspflicht sind ohne weiteres einsichtig.

Nur Absatz 2 über die Ablieferungspflicht des Druckers bedarf eines erläuternden Kommentars. Im Grunde war die in § 12 Abs. 4 des Gesetzes verankerte – und aus dem Modellentwurf übernommene – Ablieferungspflicht der Drucker ein Anachronismus. Schon Flemming hatte überzeugend dargelegt, daß es prinzipiell nicht möglich ist, daß ein Druckwerk keinen Verleger hat, sofern man unter »Verleger« auch den Selbstverleger oder den Kommissionsverleger versteht. (S. 103 f.) Der Drucker kann also rechtens nur herangezogen werden, wenn er zugleich die Verlegerfunktion wahrnimmt. Andernfalls kann er nur verpflichtet werden, die Anschrift des Verlegers anzugeben. Eine Ablieferungspflicht des Verlegers tritt dann nur ein, wenn das Druckwerk im »Geltungsbereich die-

ses Gesetzes« erscheint. Liegt der Erscheinungsort aber außerhalb dieses Geltungsbereiches und ist der Verleger deshalb nicht ablieferungspflichtig, ist auch eine Ablieferungspflicht des Druckers mit den seit dem 19. Jahrhundert herausgebildeten Prinzipien des Pflichtexemplarrechts kaum zu vereinen.<sup>14)</sup>

So wichtig es ist, daß jedes Druckwerk innerhalb der Bundesrepublik Deutschland in der Deutschen Bibliothek und in einer regionalen Pflichtexemplarbibliothek vorhanden ist, können durch unzureichende Gesetze anderer Bundesländer oder eine (aus welchen Gründen immer) unzulängliche Einforderung der Pflichtexemplare andernorts entstandene Lücken nicht dadurch ausgeglichen werden, daß Bonn und Münster von den nordrhein-westfälischen Druckern solche außerhalb des Landes erscheinenden Materialien einziehen.<sup>15)</sup> Es war also durchaus berechtigt, Werke, die zwar im Lande gedruckt, aber nicht verlegt werden, von der Ablieferungspflicht auszunehmen.

Sehr kontrovers diskutiert wurde bei § 2 Abs. 1 die Möglichkeit, auf Neben- oder Unterausgaben einer Zeitung verzichten zu können. Die Parlamentarier hatten bei der Vorbereitung der Pflichtexemplarbestimmungen sicherlich vor allem an die Pflichtzeitungen gedacht, als sie forderten, den Umfang der Sammlung zu begren-

14) Vgl. zu dieser Frage die sehr abgewogene und materialreiche Stellungnahme bei Will 1968, S. 290–294 und die dort angegebene Literatur. – Vgl. außerdem S. 20 f. der vorliegenden Arbeit.

15) Auf die praktischen Schwierigkeiten, eine Ablieferungspflicht der Drucker in NW durchzusetzen, braucht hier nicht eingegangen zu werden. Vgl. auch hierzu Will 1968, S. 290 f.

zen. Denn ob einige hundert Kleinschriften, Schulbücher, Romanhefte usw. mehr eingestellt werden, spielt für den insgesamt benötigten Stellraum nur eine untergeordnete Rolle. Umso größer ist hingegen der Raumbedarf der Zeitungen. Dies hatte an den Bibliotheken in Bonn und Münster seit Jahrzehnten zu unterschiedlichen Konsequenzen geführt: Münster war bestrebt, auch die Pflichtzeitungen so komplett wie nur möglich zu sammeln. Nachdem die Altbestände durch den Krieg, bzw. durch ein schweres Hochwasser 1946 fast völlig vernichtet worden waren, hatte man nach dem Kriege sogleich mit dem Neuaufbau der Zeitungssammlung begonnen, wobei man sich bis heute darum bemüht, auch den verlorenen Altbestand durch antiquarische Käufe oder den Erwerb von Mikroformen wenigstens teilweise wiederzuerstellen. Die Lokalausgaben konnten allerdings damals aus Geldmangel nicht gebunden werden, sondern wurden zweimonatlich oder quartalsweise gebündelt und in Packpapier eingeschlagen aufbewahrt. — Aus Bonn hingegen ist uns die Eingabe Schaarschmidts von 1898 noch in Erinnerung, die von ihm nicht mehr bewältigte Flut aller Zeitungen makulieren zu dürfen. Dies war damals vom Ministerium strikt abgelehnt worden, jedoch ohne der Bonner Bibliothek die geringste Hilfe zur Behebung ihrer tatsächlichen Schwierigkeiten zu geben. Ermans ausführlich zitiertem Vorschlag von 1908/09, die Unterausgaben der Zeitungen in einem Zentralinstitut zu sammeln, entnehmen wir, daß damals in Bonn »nur ein Teil regelmäßig eingefordert worden ist«. <sup>16)</sup> Diese Praxis wird man auch in den kommenden Jahr-

zehnten beibehalten haben, und doch klagte Burr in einem Schreiben vom 27. Mai 1955, daß ihm das Geld fehle, um wenigstens die wichtigsten Zeitungen binden zu können. Die seit 1946 eingeforderten Pflichtzeitungen waren damals ausnahmslos gebündelt magaziniert, die älteren Zeitungsbestände — »insgesamt etwa 90 Tonnen« — waren ausgelagert, und nur der kleinere Teil davon war benutzbar. Auf eine Umfrage der Kommission für Zeitungsfragen vom 8. März 1966 antwortete Burr, daß neben 15 Hauptausgaben nur noch zwei Lokalausgaben eingefordert würden, außerdem etwa 30 Illustrierte und Wochenzeitungen. Von Münster hingegen wurden damals 28 Hauptblätter, 132 Nebenausgaben und 13 Illustrierte und Wochenzeitungen regelmäßig als Pflichtexemplare gesammelt.

Die Zahl der im rheinischen Landesteil erscheinenden Zeitungen war mit Sicherheit noch um einiges höher als in Westfalen. Bonn glaubte, den Verzicht auf Lokalausgaben umso eher verantworten zu können, als die meisten davon auch in Stadt- bzw. Kreisarchiven gesammelt würden.

Außenstehenden, vor allem den Zeitungsverlegern, war diese unterschiedliche Sammelpraxis schwer begreiflich zu machen. Das bekam Münster noch vor Erlaß der Durchführungsverordnung zu spüren, als sich zwei große Zeitungsverlage weigerten, weiterhin Lokalausgaben an die Bibliothek in Münster zu liefern, un-

16) Erman 1909, S. 114

ter Berufung auf eine entsprechende Empfehlung des Vereins Rheinisch-Westfälischer Zeitungsverleger, die sich ihrerseits auf angebliche Äußerungen aus dem Innenministerium beriefen. Mehrere Sitzungen und ein ausführlicher Brief des Innenministers an den Vorsitzenden des Vereins der Zeitungsverleger waren notwendig, um zu einem Kompromiß zu kommen, der das divergierende Vorgehen in Bonn und Münster sanktionierte und mit den unterschiedlichen kulturgeographischen Voraussetzungen in beiden Landesteilen sowie der bereits bestehenden umfangreichen Zeitungssammlung in Münster begründete. Vor diesem Hintergrund ist auch die Formulierung des § 2 Abs. 1 der Durchführungsverordnung zu sehen.

Hilfreich war es bei diesen Auseinandersetzungen für Münster, daß die Kommission für Zeitungsfragen des Vereins Deutscher Bibliothekare 1966 »Empfehlungen« erarbeitet hatte, die dezidiert forderten: »Keine Bibliothek, die als einzige ihrer Region den Pflichtexemplaranspruch besitzt, sollte irgendeinen Verzicht bei Zeitungen aussprechen, auch wenn das Gesetz dies zuläßt. ... Der totale oder partielle Verzicht auf Ausübung des Pflichtexemplar-Anspruchs unter Hinweis auf die Sammeltätigkeit eines anderen, allerdings nicht pflichtexemplarberechtigten Instituts ist gefährlich, da ein solches Institut seine Tätigkeit theoretisch jederzeit einstellen kann ... und ist wenig benutzerfreundlich, da häufig auf andere Städte verwiesen werden muß. ... Kommunale oder sonstige Nebenausgaben sollten innerhalb ihrer Region dieselbe Beachtung und Betreuung finden wie die Hauptblätter.«

Auch in den folgenden Jahren hat sich der damalige Kommissionsvorsitzende Walter Barton mehrfach in gleichem Sinne geäußert.<sup>17)</sup>

Ende 1970 konnte bei einem Erfahrungsaustausch zwischen den Bibliotheken in Bonn und Münster sowie den zuständigen Vertretern des Kultus- und des Innenministeriums festgestellt werden, daß sich die neue gesetzliche Regelung im allgemeinen gut bewährt hatte. Doch wurden auch einzelne Probleme angesprochen, so die Ablieferung von Musikalien und Tonträgern, die nicht klar genug formulierte Ablieferungspflicht der Selbstverlage, der sehr bedauerliche Umstand, daß in Einzelfällen die Forderung sehr teurer Pflichtstücke unterbleiben mußte, da die Bibliothek die Entschädigungssumme nicht aus dem ordentlichen Etat bezahlen konnte, und schließlich die möglichen Zwangsmaßnahmen gegen Verleger, die trotz mehrfacher Aufforderung nicht ablieferten. Da die genannten Probleme auch heute noch bestehen, sollen sie im Rahmen der im Schlußkapitel gegebenen Empfehlungen erörtert werden.

Daß mit der Entschädigungsmöglichkeit in Sonderfällen, wie sie § 12 Abs. 3 des Landespressegesetzes vorsieht, der Forderung des Grundgesetzes voll entsprochen wird, hat eine späte Bestätigung durch den Beschluß des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1981 erfahren. Dieser Beschluß war zwar veranlaßt durch einen Rechtsstreit über die Gültigkeit der hessischen Pflichtexemplarbestim-

17) Barton 1967, 1968, 1974 und 1977

mungen, die noch keine Erstattungsmöglichkeit vorsahen, hat aber auch Bedeutung für alle anderen Pflichtexemplargesetze der Bundesländer. Die Leitsätze des Beschlusses sind:

- »1. Die rechtliche Verpflichtung zur unentgeltlichen Abgabe eines Belegstücks durch den Verleger stellt keine Enteignung im Sinne des Art. 14, Abs. 3 GG dar.
2. Die gesetzlich geregelte unentgeltliche Ablieferung verstößt im Grundsatz nicht gegen den Art. 14 GG.
3. Es widerspricht jedoch dem Eigentumsgrundrecht, daß der Verleger auch dann ein

Belegstück unentgeltlich abliefern muß, wenn es sich um ein mit großem Aufwand und in kleiner Auflage hergestelltes Werk handelt.«<sup>18)</sup>

Wir werden in den folgenden Kapiteln noch auf diesen Beschluß zurückkommen. Im übrigen genügt es, an dieser Stelle auf die bisher erschienenen Kommentare und Aufsätze zu verweisen,<sup>19)</sup> da sich — wie gesagt — das geltende nordrhein-westfälische Pflichtexemplarrecht als grundgesetzkonform erwiesen hat.

18) Zitiert nach Pflug 1982, S. 72.

19) Z.B. Bickelhaupt 1984, Kirchner 1982, Meyer, Pflug 1982, Picard: Pflichtexemplarrecht 1983. Erwähnt werden muß hier auch die soeben erschienene 3. Auflage des Kommentars von Löffler, in der das Kapitel über die Pflichtexemplare völlig umgearbeitet und stark erweitert ist. Löffler macht kein Hehl daraus, daß er der in der Regel kostenlosen Lieferung von Pflichtexemplaren weiterhin skeptisch gegenübersteht (S. 607, Rdz. 16) und sich einen anderen Beschluß des Bundesverfassungsgerichts gewünscht hätte (z. B. S. 608, Rdz. 22; S. 610, Rdz. 28), doch ist die Information insgesamt viel umfassender und unpolemischer. Das gilt auch für die Literaturangaben, bei denen allerdings Titel fehlen, die sich mit der 1. Auflage von Löfflers Kommentar kritisch auseinandersetzen.