

# Die Buchpreisbindung in einem sich ändernden Marktumfeld

Sondergutachten 80

Sondergutachten der Monopolkommission  
gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB

2018

---

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	1
Kurzfassung .....	3
<b>Kapitel 1.....</b>	<b>5</b>
<b>Einleitung .....</b>	<b>5</b>
<b>Kapitel 2.....</b>	<b>8</b>
<b>Der Markt für Bücher: Produkteigenschaften, Marktstruktur und Marktentwicklung.....</b>	<b>8</b>
2.1 Das Buch als Wirtschaftsgut.....	8
2.1.1 Produkteigenschaften des Buches .....	8
2.1.2 Titelvielfalt und Produktkategorisierung .....	9
2.2 Zur Struktur des Buchhandels.....	12
2.2.1 Der Autor: Kreativer Schöpfer und Ausgangspunkt des Buchmarktes.....	12
2.2.2 Der Verlag als Vervielfältiger und Verbreiter .....	13
2.2.3 Der Zwischenbuchhandel: Mehr als ein Logistikdienstleister.....	15
2.2.4 Buchhandel: Scharnier zwischen Verlagen und Letztabnehmern .....	18
2.2.4.1 Wettbewerbsfaktoren des stationären Handels.....	21
2.2.4.2 Wettbewerbsfaktoren des Internethandels .....	22
2.2.4.3 Amazons Sonderrolle im Onlinebuchmarkt.....	23
2.2.5 Große Heterogenität auf Abnehmerseite.....	25
<b>Kapitel 3.....</b>	<b>29</b>
<b>Buchmärkte in Europa und Erfahrungen mit dem Wegfall der Buchpreisbindung .....</b>	<b>29</b>
3.1 Europäische Buchmärkte: Ein Überblick .....	29
3.1.1 Buchpreisbindungen in Europa: Ein uneinheitliches Bild .....	29
3.1.2 Deutliche Unterschiede zwischen nationalen Buchmärkten in Europa .....	31
3.1.2.1 Pro-Kopf-Umsätze variieren stark.....	31
3.1.2.2 Große Unterschiede bei der Titelproduktion .....	31
3.1.2.3 Buchhandelsdichte in Europa sehr heterogen .....	32
3.1.3 Buchpreisbindung ist weder Voraussetzung noch Garant für einen funktionierenden Buchmarkt.....	33
3.2 Erfahrungen nach Wegfall der Buchpreisbindung in ausgewählten Ländern .....	34
3.2.1 Großbritannien: Titelproduktion, Absatzzahlen und Verlagsumsätze steigen, stationärer Buchhandel verliert .....	34
3.2.2 Schweiz: Aufgabe der Buchpreisbindung hat den Buchmarkt nicht gefährdet.....	40
<b>Kapitel 4.....</b>	<b>45</b>
<b>Ziele und Auswirkungen des deutschen Buchpreisbindungsgesetzes .....</b>	<b>45</b>
4.1 Zu den Zielen des Gesetzes.....	45
4.1.1 Schutz des Kulturguts Buch und darauf bezogene Teil-/Zwischenziele .....	45
4.1.2 Erstes Problem: Unbestimmtes Schutzziel erschwert Schutz in der Rechtsanwendung.....	48
4.1.3 Zweites Problem: Vermischung von Zielen und den dazu eingesetzten Mitteln .....	49
4.2 Ambivalente Auswirkungen der gesetzlichen Buchpreisbindung .....	51
4.2.1 Wohlfahrtseffekte vertikaler Preisbindungen in der ökonomischen Theorie uneindeutig .....	52

4.2.2	Theorie-Modelle nur bedingt auf die Buchpreisbindung in der Praxis übertragbar .....	53
4.2.3	Die Bedeutung der Buchpreisbindung für den verbreitenden Buchhandel .....	54
4.2.3.1	Service- statt Preiswettbewerb .....	54
4.2.3.2	Buchpreisbindung kann Preiswettbewerb nicht gänzlich unterbinden .....	57
4.2.3.3	(Kleine) stationäre Buchhändler auch im Servicewettbewerb unter Druck.....	58
4.2.3.4	Zusammenhang zwischen Buchpreisbindung, Bevorratungsbereitschaft und Titelvialfalt unklar.....	59
4.2.3.5	Buchpreisbindung verlangsamt den Strukturwandel, ohne ihn zu unterbinden .....	61
4.2.3.6	Bedeutung des stationären Buchhandels für Kunden geht zurück.....	62
4.2.3.7	Die Buchpreisbindung erschwert Markteintritte.....	63
4.2.4	Buchpreisbindung verlangsamt Funktionswandel im Zwischenbuchhandel .....	64
4.2.4.1	Traditionelle Geschäftsfelder werden geschützt, die Ausweitung neuer gehemmt .....	64
4.2.4.2	Buchpreisbindung sichert Verhandlungsmacht des Zwischenbuchhandels .....	65
4.2.5	Auswirkungen auf das Verlagswesen .....	66
4.2.5.1	Buchpreisbindung verändert Wettbewerbsparameter der Verlage .....	66
4.2.5.2	Kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Buchpreisbindung, dem Preisniveau und der Ertragslage der Verlage .....	69
4.2.5.3	Zusammenhang zwischen gebundenen Buchpreisen und der Titelvialfalt unklar.....	72
4.2.5.4	Bedeutung der geschützten Handelsinfrastruktur für Verlage nimmt ab.....	73
4.2.5.5	Buchpreisbindung schützt Verhandlungsposition der Verlage nur bedingt.....	74
<b>Kapitel 5.....</b>	<b>75</b>	
<b>Rechtliche Würdigung der aktuellen Preisbindungsvorgaben für gedruckte Bücher .....</b>	<b>75</b>	
5.1	Einführung .....	75
5.2	Möglicher Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 ff. AEUV) .....	75
5.2.1	Mögliche Bejahung einer „Maßnahme gleicher Wirkung“ (wie eine mengenmäßige Beschränkung) .....	76
5.2.2	Zur Rechtfertigung der Preisbindungsvorgaben .....	79
5.2.2.1	Maßstab: Relevante Schutzgüter und Nachweisanforderungen .....	79
5.2.2.2	Zum Schutz des Kulturguts Buch .....	80
5.2.2.3	Zum Beitrag der herkömmlichen Vertriebsinfrastruktur .....	82
5.2.2.4	Fragliche Relevanz weiterer kulturpolitischer Schutzgüter .....	84
5.3	Möglicher Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln (Art. 101 ff. AEUV i. V. m. Art. 4 Abs. 3 EUV).....	84
5.4	Zwischenergebnis.....	84
<b>Kapitel 6.....</b>	<b>86</b>	
<b>Rechtliche Würdigung der Preisbindungsvorgaben für E-Books.....</b>	<b>86</b>	
6.1	Möglicher Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit.....	86
6.1.1	Mögliche Bejahung einer Maßnahme gleicher Wirkung .....	86
6.1.2	Zur Rechtfertigung der Preisbindungsvorgaben .....	87
6.1.2.1	Zur Gewährleistung einer ausgewogenen Marktentwicklung.....	87
6.1.2.2	Zum Schutz des Kulturguts Buch in Form des E-Book .....	88
6.1.2.3	Zum Beitrag der herkömmlichen Vertriebsinfrastruktur .....	89
6.2	Möglicher Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln .....	90
6.3	Zwischenergebnis.....	90
<b>Kapitel 7.....</b>	<b>91</b>	
<b>Zusammenfassendes Fazit .....</b>	<b>91</b>	

---

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1:	Titelproduktion in Deutschland 1991 bis 2016.....	10
Abbildung 2.2:	Umsatzanteile nach Warengruppen 2016.....	11
Abbildung 2.3:	Struktur des Buchhandels .....	12
Abbildung 2.4:	Anzahl der Verlage nach Umsatzgrößenklassen 2002 bis 2015.....	14
Abbildung 2.5:	Umsatzanteil der Buchverlage nach Umsatzgrößenklassen 2015.....	15
Abbildung 2.6:	Umsätze buchhändlerischer Betriebe zu Endverbraucherpreisen 2002 bis 2016 .....	18
Abbildung 2.7:	Umsatzanteile buchhändlerischer Betriebe nach Vertriebswegen 2002 bis 2016.....	19
Abbildung 2.8:	Anzahl buchhändlerischer Betriebe nach Umsatzklassengrößen 2009 bis 2015.....	20
Abbildung 2.9:	Steuerbarer Umsatz im Einzelhandel mit Büchern nach Umsatzgrößenklassen 2015.....	20
Abbildung 2.10:	Absatz und Umsatzanteil von E-Books am Buchmarkt 2010 bis 2016 .....	21
Abbildung 2.11:	Buchkäufer- und Buchlesertypen 2015 .....	26
Abbildung 2.12:	Aufmerksamkeitsquellen für den Buchkauf.....	27
Abbildung 2.13:	Ausgaben für Bücher nach Altersklasse und Handelsformat 2008 und 2014.....	28
Abbildung 3.1:	Buchpreisbindungen in EU und EFTA.....	30
Abbildung 3.2:	Pro-Kopf-Umsätze im Buchmarkt in EU und EFTA 2015 .....	31
Abbildung 3.3:	Titelproduktion pro Mio. Einwohner in EU und EFTA 2010 bis 2015 .....	32
Abbildung 3.4:	Anzahl der Buchhändler pro Mio. Einwohner in EU und EFTA 2014.....	33
Abbildung 3.5:	Umsatzanteil nach Vertriebsform in Großbritannien 1998 bis 2014 .....	35
Abbildung 3.6:	Verlagsumsätze in Großbritannien 2003 bis 2016 .....	39
Abbildung 3.7:	Titelproduktion in Großbritannien 1994 bis 2015 .....	39
Abbildung 3.8:	Umsatz- und Preisentwicklung im deutschschweizerischen Buchhandel 2007 bis 2016.....	42
Abbildung 3.9:	Anzahl der Buchhandlungen nach Sprachgruppen in der Schweiz 1995 bis 2015.....	43
Abbildung 3.10:	Anzahl der Verlage in der Schweiz 2001 bis 2014 .....	44

## Vorwort

Mit ihrem Sondergutachten „Die Buchpreisbindung in einem sich ändernden Marktumfeld“ legt die Monopolkommission eine vertiefte wettbewerbsökonomische und wettbewerbsrechtliche Analyse der gesetzlich vorgeschriebenen Buchpreisbindung nach § 3 i. V. m. § 5 Buchpreisbindungsgesetz (BuchPrG) vor. Sie knüpft mit diesem aus eigenem Ermessen erstatteten Gutachten an frühere Analysen bzw. Stellungnahmen im XIII. und XIV. Hauptgutachten sowie zuletzt im Sondergutachten 68 an, in denen sie sich vor allem aus wettbewerbsökonomischer Sicht zur Buchpreisbindung geäußert hat. Anlass des nun vorgelegten Sondergutachtens ist die aktuelle europäische Rechtsprechung, wobei allerdings auch die Erstreckung der gesetzlichen Buchpreisbindung auf elektronische Bücher (E-Books) zum 1. September 2016 berücksichtigt wird. Dieses Sondergutachten soll die politischen Entscheidungsträger über die mögliche weitere Rechtsprechung zum Preisbindungsrecht informieren und ihnen den ökonomischen und rechtlichen Rahmen für den Schutz des Kulturguts Buch aufzeigen.

Im Rahmen der Vorbereitung ihres Sondergutachtens hat die Monopolkommission den Austausch mit der Europäischen Kommission, staatlichen Stellen, den Verbänden der Marktteilnehmer und mit Experten gesucht. Am 9. Mai 2017 fand eine nicht öffentliche mündliche Anhörung statt, bei der die folgenden Institutionen vertreten waren:

- Börsenverein des Deutschen Buchhandels e. V.
- Bundesverband E-Commerce und Versandhandel e. V. (bevh) – Fachbereich buch.netz
- Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)
- Deutscher Bibliotheksverband e. V. (dbv).

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) war zu der Anhörung eingeladen, hat auf eine Teilnahme aber verzichtet. Die vertretenen Verbände haben gegenüber der Monopolkommission schriftliche Stellungnahmen abgegeben, ebenso die folgenden Verbände:

- Bundesverband Deutscher Buch-, Zeitungs- u. Zeitschriften-Grossisten e. V.
- Verband des Schweizerischen Versandhandels (VSV).

Der Hauptverband des Österreichischen Buchhandels hat auf Anfrage auf eine Stellungnahme verzichtet.

Außerdem fand am 9. Mai 2017 ein Expertengespräch mit Herrn Professor Dr. Karl-Nikolaus Peifer zu relevanten urheberrechtlichen Fragen statt. Zu den Auswirkungen der Aufgabe der Buchpreisbindung in der deutschsprachigen Schweiz führte die Monopolkommission am 20. Oktober 2017 ein Telefonat mit dem Schweizer Buchhändler- und Verleger-Verband (SBVV).

Darüber hinaus gab es Kontakte und Gespräche zwischen den zuständigen Mitarbeitern der Monopolkommission und Vertretern anderer Institutionen sowie mit einzelnen Buchhändlern.\* Die Monopolkommission bedankt sich bei allen Beteiligten für ihre Mitwirkung.

Die Monopolkommission bedankt sich außerdem bei ihren wissenschaftlichen Mitarbeitern Herrn Dr. Thomas Weck, LL.M. und Herrn Lars Zeigermann, die das Gutachten federführend betreut haben.

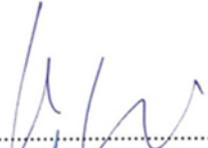
---

\* Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im vorliegenden Sondergutachten auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet. Sämtliche personenbezogenen Bezeichnungen sind als geschlechtsneutral zu verstehen.

Bonn, den 29. Mai 2018

  
.....  
Achim Wambach

  
.....  
Dagmar Kollmann

  
.....  
Jürgen Kühling

  
.....  
Thomas Nöcker

  
.....  
Angelika Westerwelle

## Kurzfassung

**K1.** Die Monopolkommission legt dieses Sondergutachten aus Anlass eines im Jahr 2016 ergangenen Urteils vor, in dem der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Unvereinbarkeit der deutschen Arzneimittelpreisbindung mit der europäischen Warenverkehrsfreiheit festgestellt hat. Gegenstand des Sondergutachtens ist die gesetzlich vorgeschriebene Buchpreisbindung nach § 3 i. V. m. § 5 des Buchpreisbindungsgesetzes (BuchPrG).

**K2.** Die Buchpreisbindung dient einem im Grundsatz anzuerkennenden kulturpolitischen Ziel. Nach dem Recht der Europäischen Union (EU) handelt es sich beim Schutz des Kulturguts Buch um ein zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses. Dennoch bestehen aus wettbewerbsökonomischer und -rechtlicher Sicht erhebliche Bedenken gegen die Buchpreisbindung als einem Instrument zu diesem Schutz. Es ist ein wettbewerbspolitisches Anliegen des vorliegenden Sondergutachtens, dass diesen Bedenken mit Blick auf eine zukünftige Gestaltung der Maßnahmen zum Schutz des Kulturguts Buch Rechnung getragen wird.

**K3.** Die Buchpreisbindung hat – aus ökonomischer Sicht – ambivalente und zum Teil unklare Wirkungen. Es ist nicht auszuschließen, dass diese teilweise dem politischen Interesse am Schutz des Kulturguts Buch, verglichen mit einer Situation ohne Preisbindung, zugute kommen können. So stärkt die Buchpreisbindung den Nebenleistungswettbewerb und verhindert im Servicewettbewerb, dass Konkurrenten die Serviceanstrengungen einzelner Buchhändler ohne Beteiligung an den damit einhergehenden Kosten mitnutzen (Trittbrettfahrerverhalten). Sie verlangt somit den Strukturwandel zulasten des stationären Buchhandels, die Zunahme der Buchhandelskonzentration sowie das Entstehen nachfragemächtiger Buchhändler.

**K4.** Im Gegensatz zu einem Buchmarkt mit gebundenen Preisen ist jedoch zu beachten, dass sich auch im freien Preiswettbewerb eine Reihe von Wirkungen ergeben, die dem Interesse am Schutz des Kulturguts Buch dienen können. Ein freier Preiswettbewerb kann zur Entstehung und Ausbreitung effizienter Handelsstrukturen und Vertriebskonzepte beitragen. Er unterstützt die Entstehung alternativer Vertriebskonzepte und die Erschließung neuer Kundengruppen. Weiterhin sorgt er dafür, dass Kostenvorteile in Form niedrigerer Endkundenpreise weitergegeben werden und senkt die Markteintrittsbarrieren auf Handelsseite.

**K5.** Im Hinblick auf eine Reihe von Aspekten bzw. vom Gesetzgeber verfolgten Teilzielen lässt sich kein eindeutiger Wirkungszusammenhang mit der Buchpreisbindung ausmachen. Das gilt insbesondere hinsichtlich des durchschnittlichen Preisniveaus. So stehen höheren Preisen bei Massentiteln unklare, gegebenenfalls preissenkende Effekte bei weniger nachfragestarken Titeln gegenüber. Ebenso ist der Zusammenhang zwischen der Buchpreisbindung, der Bevorratungsbereitschaft und der Titelvielfalt im Buchhandel unklar. Schließlich sind auch die Auswirkungen der Buchpreisbindung auf die Ertragslage der Verlage und die Vielfalt publizierter Titel nicht eindeutig.

**K6.** Aus diesen Gründen lässt sich keine eindeutige abschließende Aussage über die Wirkung der Buchpreisbindung treffen. Das gilt umso mehr, als sie einerseits trotz ihrer grundsätzlich strukturkonservierenden Wirkung den Struktur- und Funktionswandel auf allen Vertriebsstufen lediglich bremsen kann, ohne ihn aber zu unterbinden. Dies zeigt sich insbesondere im stationären Buchhandel, der kontinuierlich an Marktanteilen, vor allem zugunsten des Onlinebuchhandels, einbüßt. Andererseits stellt sich zunehmend die Frage, ob die von der Buchpreisbindung möglicherweise geschützte Infrastruktur (noch) die ihr zugesprochene Rolle spielt. Aufgrund der Digitalisierung und der wachsenden Internetaffinität der Konsumenten nimmt die Bedeutung des traditionellen Buchhandels und des von ihm erbrachten buchhändlerischen Services kontinuierlich ab. Ähnliches gilt in eingeschränktem Maße auch für das traditionelle Verlagswesen, da das „Selfpublishing“ Autoren neue Möglichkeiten bietet, ihre Werke zu publizieren, ohne dabei den traditionellen Weg über einen (klassischen) Verlag beschreiten zu müssen.

**K7.** Das kulturpolitische Interesse des nationalen Gesetzgebers an Büchern ist – aus rechtlicher Sicht – gegen das Interesse am unverfälschten Wettbewerb abzuwägen. Der Schutz des Wettbewerbs erfolgt innerhalb des europäischen Binnenmarktes durch das EU-Recht. Die nationalen Vorschriften zur Buchpreisbindung greifen erheblich in die Grundfreiheiten grenzüberschreitend tätiger Marktteilnehmer ein und stellen zudem einen schwerwiegenden Markteingriff dar. Nach Maßgabe des EU-Rechts wären objektive Belege dafür erforderlich, dass die Buchpreisbin-

derung zugleich einen kulturpolitischen Mehrwert generiert, der den mit ihr verbundenen Markteingriff rechtfertigt. Anhand der verfügbaren Informationen ist fraglich, ob sich solche Belege beibringen lassen.

**K8.** Es ist nicht auszuschließen und, im Hinblick auf E-Books, sogar wahrscheinlich, dass der EuGH in einem Vorabentscheidungsverfahren die gesetzlich vorgeschriebene Buchpreisbindung für mit der europäischen Warenverkehrsfreiheit oder auch für mit dem unionsrechtlichen Loyalitätsgrundsatz in Verbindung mit den EU-Wettbewerbsregeln unvereinbar erklären wird. Diese Einschätzung beruht nicht nur auf der Entwicklung der jüngeren EU-Rechtsprechung zu Preisbindungen, sondern auch auf den Marktveränderungen, die sich seit Inkrafttreten des Gesetzes ergeben haben oder absehbar sind (Konsolidierung auf verschiedenen Ebenen des Buchvertriebs, zunehmende Bedeutung des Internet als Vertriebsweg). Hinsichtlich der Neuregelungen, die im vergangenen Jahr zur Erstreckung der Buchpreisbindung auf E-Books und bestimmte grenzüberschreitende Sachverhalte vorgenommen wurden, ist die Wahrscheinlichkeit, dass der EuGH im Falle einer gerichtlichen Überprüfung die Verletzung von EU-Recht bejahen wird, noch einmal deutlich erhöht. Wenn es zu einer solchen Entscheidung kommt, könnten grenzüberschreitend tätige Unternehmen sich einen Wettbewerbsvorteil gegenüber dem – weiter preisgebundenen – inländischen stationären Buchhandel verschaffen, indem sie gedruckte Bücher oder E-Books vom Ausland aus mit Preisnachlässen an deutsche Letztabnehmer versenden. Das Verhalten der Marktteilnehmer nach dem Urteil des EuGH zur Arzneimittelpreisbindung hat gezeigt, dass eine solche Möglichkeit wahrscheinlich über kurz oder lang genutzt würde.

**K9.** Aus der Sicht der Monopolkommission – nach Abwägung aller Gesichtspunkte – handelt es sich um einen schwerwiegenden Markteingriff, dem ein nicht klar definiertes kulturelles Schutzziel „Kulturgut Buch“ gegenübersteht, dessen Auswirkungen ambivalent bzw. unklar sind und der der Marktentwicklung seit dem Erlass des Gesetzes nicht in angemessener Weise Rechnung trägt. Aus diesen Gründen spricht sich die Monopolkommission für eine Abschaffung der Buchpreisbindung aus. Vor jeder Erwägung weiterer Maßnahmen muss erstens das Schutzziel definiert werden. Zweitens muss geprüft werden, ob und inwiefern Schutzdefizite bestehen. Erst auf dieser Basis kann drittens entschieden werden, mit welchen Instrumenten die Schutzdefizite behoben werden können.

## Kapitel 1

### Einleitung

**1.** Die Monopolkommission hat dieses Sondergutachten gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) aus eigenem Ermessen erstellt. Anlass ist die aktuelle europäische Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH).<sup>1</sup> Gegenstand dieses Sondergutachtens ist ausschließlich die gesetzlich vorgeschriebene Buchpreisbindung nach § 3 i. V. m. § 5 des Buchpreisbindungsgesetzes (BuchPrG), nicht aber die Preisbindung bei Zeitungen und Zeitschriften (§ 30 GWB) oder sonstige Preisbindungen.

**2.** Bei der Entscheidung zur Erstellung dieses Sondergutachtens fiel Folgendes ins Gewicht: Es ist nicht auszuschließen, dass die deutschen Gerichte den EuGH in absehbarer Zeit um Vorabentscheidung (Art. 267 Abs. 2, 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) zu der Frage ersuchen werden, ob die gesetzliche Buchpreisbindung (bzw. ihre Erstreckung auf E-Books) mit der europäischen Warenverkehrsfreiheit (Art 34 AEUV) vereinbar ist. Die aktuelle EuGH-Rechtsprechung zur Arzneimittelpreisbindung hat die Wahrscheinlichkeit einer solchen Vorlage für Fälle erhöht, in denen die gesetzliche Buchpreisbindung gegenüber nichtdeutschen Versandhändlern in einem deutschen Gerichtsverfahren durchgesetzt wird. Eine eindeutige Rechtslage, die eine solche Vorlage entbehrlich machen würde (sog. *acte clair*), dürfte in Anbetracht der aktuellen EuGH-Rechtsprechung kaum zu begründen sein.

**3.** Vor diesem Hintergrund nimmt die Monopolkommission in dem hier vorgelegten Sondergutachten eine umfassende ökonomische und rechtliche Beurteilung der gesetzlich vorgeschriebenen Buchpreisbindung vor.<sup>2</sup> Dabei berücksichtigt sie, dass die Preisbindung einen Markteingriff darstellt, der sowohl ordnungspolitisch als auch rechtlich nur unter restriktiven Voraussetzungen zu rechtfertigen ist. Infolgedessen gehen z. B. die europäischen Kartellbehörden und Kartellgerichte in der Praxis auch offensiv gegen Herstellerpreisbindungen vor, die den stationären Handel gegenüber dem Versandhandel im Internet schützen sollten.<sup>3</sup> Allerdings ist ebenso zu berücksichtigen, dass Preisbindungen gerechtfertigt sein können, wenn sie mit Blick auf ein Schutzziel eingesetzt werden, das ohne einen solchen Markteingriff nicht in vergleichbarer Weise erreicht werden könnte. Im Kontext der Buchpreisbindung kann sich dieses Schutzziel aus dem gesellschaftlichen Interesse am Kulturgut Buch ergeben.

**4.** Aus ökonomischer Sicht ist die Wirkungsweise der Buchpreisbindung ambivalent und teilweise unklar. Es ist davon auszugehen, dass die Buchpreisbindung für die traditionelle Buchhandelsstruktur eine Schutzwirkung entfaltet und die Handelskonzentration verlangsamt. Außerdem stärkt sie den Nebenleistungswettbewerb und verhindert Trittbrettfahrerverhalten im Servicewettbewerb. Gleichzeitig ist jedoch zu erwarten, dass sie die Ausbreitung effizienter Handelsstrukturen und Vertriebskonzepte begrenzt. Der Vertrieb über alternative Absatzkanäle wird gehemmt, und zusätzliche Kundengruppen werden nicht erschlossen. Kostenvorteile effizienter Händler können nicht in Form von niedrigeren Endkundenpreisen weitergereicht werden. Letztlich ist auch davon auszugehen, dass die Buchpreisbindung Markteintritte im Buchhandel erschwert.

**5.** Im Hinblick auf eine Reihe von Aspekten lassen sich keine eindeutigen Schlüsse ziehen. So ist zwar wahrscheinlich, dass die Buchpreisbindung zu höheren Preisen bei Massentiteln führt, jedoch bleibt die Wirkung auf weniger stark nachgefragte Titel unklar, wenngleich eine preissenkende Wirkung bei zumindest einem Teil der Titel nicht auszuschließen ist. Auch kann kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Buchpreisbindung und der Titelviel-

---

<sup>1</sup> Siehe EuGH-Urteil vom 19. Oktober 2016, C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung (Arzneimittelpreisbindung), ECLI:EU:C:2016:776; außerdem Änderungsgesetz zum Buchpreisbindungsgesetz vom 31. Juli 2016, BGBl. I S. 1937.

<sup>2</sup> Siehe zusätzlich den Anhang zu Rechtsfragen, die nicht von dem in Fn. 1 zitierten Urteil berührt werden.

<sup>3</sup> Siehe etwa BKartA, Beschluss vom 25. September 2009, B3-123/08 – Kontaktlinsen (geprüfter 4. Vorwurf); Fallbericht zur Entscheidung vom 18. Juni 2010, B5-100/09 – Navigationsgeräte für den Outdoor-Bereich; Pressemitteilung vom 18. Juli 2016 und die dort verlinkten weiteren Meldungen; OLG Wien als Kartellgericht, Entscheidung vom 8. Mai 2014, 25 Kt 18/14 – Lurf; siehe dazu BWB, Pressemitteilung BWB/K-288; UK CMA, Entscheidung vom 10. Mai 2016, CE/9857-14 – Bathroom fittings; Entscheidung vom 24 May 2016, CE/9856-14 – ITW Ltd; Untersuchung CE/9578-12 – mobility aids sector.

falt im Handel hergestellt werden. Ebenso ist nicht eindeutig, welche Auswirkungen die Buchpreisbindung auf die Ertragslage im Verlagswesen und die Vielfalt der publizierten Titel hat.

**6.** Trotz ihrer grundsätzlich strukturkonservierenden Wirkung spricht vieles dafür, dass die Buchpreisbindung den Struktur- und Funktionswandel auf allen Vertriebsstufen nicht verhindern, sondern lediglich verlangsamen kann. Dies zeigt sich insbesondere im stationären Buchhandel, der kontinuierlich an Marktanteilen, vor allem gegenüber dem Onlinebuchhandel, einbüßt. Allerdings führen die Digitalisierung und die wachsende Internetaffinität der Konsumenten dazu, dass die Bedeutung des traditionellen Buchhandels und des von ihm erbrachten buchhändlerischen Services kontinuierlich abnimmt. Ähnliches gilt in eingeschränktem Maße auch für das traditionelle Verlagswesen, da sich Autoren als „Selfpublisher“ neue Möglichkeiten bieten, ihre Werke zu publizieren, ohne dabei den traditionellen Weg über einen (klassischen) Verlag beschreiten zu müssen.

**7.** Die Tatsache, dass die bestehende Buchpreisbindung einen schwerwiegenden Markteingriff mit einer aus ökonomischer Sicht ambivalenten und teilweise unklaren Wirkungsweise darstellt, legt eine negative Beurteilung nach den Vorschriften über den Schutz des EU-Binnenmarktes nahe. Dies spiegelt sich in der Darlegungs- und Beweislast in Bezug auf eine Rechtfertigung des mit der Preisbindung verbundenen Markteingriffs. Im Falle der Vorlage zur Vorabentscheidung ist folglich nicht auszuschließen und – im Hinblick auf E-Books – sogar wahrscheinlich, dass der EuGH die gesetzliche Buchpreisbindung für mit der Warenverkehrsfreiheit unvereinbar erklären wird. In diesem Falle wäre die Buchpreisbindung – ebenso wie bereits die Arzneimittelpreisbindung – im grenzüberschreitenden Buchhandel nicht mehr durchsetzbar. Unternehmen könnten sich somit einen Wettbewerbsvorteil gegenüber dem – weiter preisgebundenen – inländischen stationären Buchhandel verschaffen, indem sie gedruckte Bücher oder E-Books vom Ausland aus mit Preisnachlässen an deutsche Letztabnehmer versenden. Das Verhalten der Marktteilnehmer nach dem Urteil des EuGH zur Arzneimittelpreisbindung hat gezeigt, dass eine solche Möglichkeit wahrscheinlich über kurz oder lang genutzt würde.

**8.** Die bisherigen Äußerungen vieler Marktteilnehmer in Deutschland sprechen dafür, dass diese auf einen Wegfall der Buchpreisbindung im grenzüberschreitenden Handel und auf die danach möglichen Wettbewerbsvorstöße nicht vorbereitet wären. Allerdings ist zu bedenken, dass die Regelungen über die gesetzliche Buchpreisbindung ohnehin auf eine Marktsituation abgestimmt sind, die sich bereits seit ihrem Inkrafttreten erheblich verändert hat und auch zukünftig weiter verändern wird. Wenn z. B. die Annahme in manchen Stellungnahmen bei Erstellung dieses Sondergutachtens zutreffen sollte, dass der früher fest etablierte stationäre Buchhandel zunehmend existenziell bedroht ist, dann folgt diese Bedrohung aus zwischenzeitlichen Marktveränderungen, die sich unabhängig von der gesetzlichen Buchpreisbindung – bzw. daran vorbei – entwickelt haben.

**9.** In Anbetracht dieser Überlegungen scheint es angebracht, in eine umfassendere Debatte darüber einzutreten, welche konkreten politischen Ziele in der Sache mit dem Schutz des Kulturguts Buch verfolgt werden und welche Instrumente hierfür im Falle eines Wegfalls der gesetzlichen Buchpreisbindung eingesetzt werden sollten. Dabei ist zu beachten, dass der nationale Gesetzgeber nicht nur in der Entscheidung frei ist, ob er das Kulturgut Buch überhaupt schützen möchte, sondern dass er darüber hinaus über einen Spielraum dahin gehend verfügt, wie er dieses Schutzgut in der Sache ausgestaltet und welche Instrumente er zum Schutz einsetzt. Allerdings erfordert es das Recht der EU, dass er seine Entscheidungs- und Ausgestaltungsverantwortung unter Beachtung des durch das EU-Recht vorgegebenen Regelungsrahmens wahrnimmt.

**10.** Die Aufgabe, das Kulturgut Buch als Schutzgut und die Maßnahmen zu diesem Schutz zu definieren, ist eine letztlich durch die gesetzgebenden Körperschaften zu erfüllende Aufgabe der kulturpolitischen Gestaltung. Diese Aufgabe liegt außerhalb der Zuständigkeit der Monopolkommission, die sich in dem hier vorgelegten Sondergutachten auch darauf beschränkt, die bereits getroffenen Maßnahmen aus Wettbewerbssicht zu würdigen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich der Handlungsdruck für neue politische Lösungen unversehens und deutlich erhöhen dürfte, wenn es zu einer EuGH-Entscheidung kommen sollte, nach der die deutsche gesetzliche Buchpreisbindung mit EU-Recht unvereinbar ist. Die Reaktionen auf die Rechtsprechung zur Arzneimittelpreisbindung und insbesondere die Diskussion um ein gesetzliches Versandhandelsverbot für verschreibungspflichtige Arzneimittel haben gezeigt, dass nach einer EuGH-Entscheidung, die einen Verstoß nationaler Preisbindungsvor-

---

schriften gegen EU-Recht bejaht, europarechtlich und wettbewerbspolitisch nicht ohne Weiteres vertretbare Markteingriffe erwogen werden. Deshalb empfiehlt die Monopolkommission, dass die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften schon jetzt Maßnahmen treffen, um den Regelungsrahmen zum Schutze des Kulturguts unionsrechtskonform weiterzuentwickeln.

**11.** Dieses Sondergutachten hat den folgenden Aufbau: Zuerst wird ein Überblick über den deutschen Buchmarkt gegeben (Kapitel 2). Anschließend werden einige Kennzahlen zu nationalen Buchmärkten in Europa präsentiert und ein Überblick über bestehende Buchpreisbindungsregime in Europa gegeben. Außerdem werden die Erfahrungen mit der Abschaffung der Buchpreisbindung in Großbritannien und der Schweiz ausgewertet (Kapitel 3). Danach werden die bisherigen kulturpolitischen Ziele im Zusammenhang mit dem Schutz des „Kulturguts Buch“ und die Wirkungen der gesetzlich vorgeschriebenen Buchpreisbindung herausgearbeitet (Kapitel 4). Auf Basis der neueren EuGH-Rechtsprechung folgt sodann eine Einschätzung der Buchpreisbindung für gedruckte Bücher (Kapitel 5) und für E-Books (Kapitel 6). Ein zusammenfassendes Fazit schließt das Gutachten ab (Kapitel 7).

## Kapitel 2

### Der Markt für Bücher: Produkteigenschaften, Marktstruktur und Marktentwicklung

**12.** Das Buch ist kein gewöhnliches Produkt, sondern durch einen Doppelcharakter gekennzeichnet: Es ist Kultur- und Wirtschaftsgut zugleich. Einerseits wird ihm eine herausragende kulturelle Bedeutung als Ideenträger und wesentlicher Bestandteil einer offenen und pluralistischen Gesellschaft beigemessen. Ein vielfältiges Titelangebot und dessen Verbreitung sind deshalb im besonderen öffentlichen Interesse.<sup>4</sup> Andererseits ist das Buch eine Handelsware, die auf dem Markt angeboten wird und für die der Leser einen Preis zu zahlen bereit ist. Unbenommen ihrer bedeutsamen Funktion als Kulturvermittler verfolgen Verleger, Buchhändler und – in vielen Fällen auch – Autoren vorrangig wirtschaftliche Interessen und sind somit Wirtschaftssubjekte, die marktwirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen haben.<sup>5</sup>

**13.** Aus dem Doppelcharakter des Buches leitet der Gesetzgeber die Notwendigkeit ab, Einfluss auf die Entwicklung des Marktes für Bücher zu nehmen und deren Rolle als Kulturgut zu fördern.<sup>6</sup> Diesem Interesse soll der Markteingriff in Form der Buchpreisbindung dienen. Um eine ökonomische Bewertung der Buchpreisbindung im Hinblick auf die mit ihr verbundenen kulturpolitischen Ziele vornehmen zu können (vgl. Abschnitt 4.2), sollen zunächst die wichtigsten Eigenschaften des Wirtschaftsgutes Buch herausgestellt und einige Kennzahlen zur Buchproduktion in Deutschland dargestellt werden (Abschnitt 2.1). Anschließend werden die Vertriebsstruktur des Buchmarktes sowie die Funktionen der wichtigsten Akteure skizziert und die Marktentwicklung der letzten Jahre anhand von Branchendaten nachgezeichnet (Abschnitt 2.2).

#### 2.1 Das Buch als Wirtschaftsgut

##### 2.1.1 Produkteigenschaften des Buches

**14.** Das Buch weist eine Reihe von Eigenschaften auf, die nicht nur zur Rechtfertigung der Buchpreisbindung herangezogen werden, sondern auch bei der Bewertung ihrer Wirkungsweise relevant sind. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass es sich bei Büchern aus der ökonomischen Perspektive um private und nicht um öffentliche Güter handelt, da der Käufer andere Personen von der Nutzung ausschließen kann und ein gleichzeitiger Gebrauch nur schwer möglich ist. Dies gilt nicht nur für gedruckte Bücher, sondern auch für E-Books, deren Nutzungsbedingungen und technische Vorrichtungen eine gleichzeitige Nutzung desselben E-Books durch mehrere Nutzer untersagen bzw. verhindern sollen.<sup>7</sup> Ein Marktversagen aufgrund einer öffentlichen Gutseigenschaft liegt für den Buchmarkt somit nicht vor.<sup>8</sup>

**15.** Im Kontext privater Güter gibt es unterschiedliche Gründe für Marktversagen, die einen Markteingriff wie etwa die Buchpreisbindung rechtfertigen können. Auf dem Buchmarkt könnte ein solches Marktversagen durch Infor-

---

<sup>4</sup> Vgl. Riehm, U., Buchhandel, in: Kuhlen, R./ Seeger, T./ Strauch, D. (Hrsg.), Grundlagen der praktischen Information und Dokumentation. Band 1: Handbuch zur Einführung in die Informationswissenschaft und -praxis, München 2004, S. 527.

<sup>5</sup> Vgl. Rürup, B., Die Buchpreisbindung im Lichte der ökonomischen Analyse, in: Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hrsg.), Die Buchpreisbindung aus europarechtlicher, ökonomischer und kulturhistorischer Sicht, Frankfurt am Main 1997, S. 61.

<sup>6</sup> Vgl. Wolf-Csanády, E., Kulturgut versus Ware Buch: Die deutsche Buchpreisbindung im Spannungsfeld zwischen Kulturpolitik, Lobbyismus und europäischer Wettbewerbspolitik, in: Czada, R./ Lütz, S. (Hrsg.), Die politische Konstitution von Märkten, Wiesbaden 2000, S. 196.

<sup>7</sup> Die Wirksamkeit dieser Instrumente ist jedoch beschränkt und es gibt zahlreiche illegale Download-Portale im Internet, die E-Books zum kostenlosen Herunterladen bereitstellen. Zum Problem der E-Book-Piraterie vgl. OECD, E-books: Developments and Policy Considerations, OECD Digital Economy Papers No. 208, Paris, 29. Oktober 2011.

<sup>8</sup> Vgl. Canoy, M./van Ours, J./van der Ploeg, F., The Economics of Books, CESifo Working Paper No. 1414, 2005, S. 9.

mationsprobleme begründet sein.<sup>9</sup> Wesentlich ist hierfür die Eigenschaft des Buches als sog. Erfahrungsgut.<sup>10</sup> Erfahrungsgüter zeichnen sich dadurch aus, dass sich der Nutzen des Gutes erst beim Gebrauch – hier dem Lesen – erschließt. Beobachtbare Merkmale eines Buches wie etwa die Ausstattung<sup>11</sup> lassen nur bedingt Rückschlüsse auf den geistigen Inhalt des Werks zu, sodass notwendigerweise eine Informationsasymmetrie zwischen dem Verleger bzw. Buchhändler auf der einen Seite und dem Leser auf der anderen Seite besteht. Auf der Suche nach seinen persönlichen Präferenzen und Anforderungen entsprechenden Werken entstehen dem Buchkäufer mitunter erhebliche Transaktionskosten. In deren Folge könnten potenzielle Buchleser gänzlich auf einen Kauf verzichten oder aber aufgrund der fehlenden Informationen einen für sie nicht passenden Titel erwerben.<sup>12</sup>

**16.** Ferner treffen auf das Buch eine Reihe weiterer Produkteigenschaften zu, die charakteristisch für Produkte kreativer Industrien sind.<sup>13</sup> Bei der Buchproduktion fällt ein verhältnismäßig großer Fixkostenblock an, etwa für das Autorenhonorar, das Lektorat, den Satz und das Marketing sowie Gemeinkosten für die technische und personelle Infrastruktur.<sup>14</sup> Die variablen Kosten der Herstellung sind dabei vergleichsweise niedrig, woraus eine starke Stückkostendegression folgt. Dies gilt umso mehr für E-Books, da die Erstellung eines weiteren Exemplars (nahezu) keine zusätzlichen Kosten verursacht. Ferner ist die Nachfrage nach Büchern durch ein hohes Maß an Unsicherheit gekennzeichnet. Ob ein Werk den Geschmack der Leser trifft und welche Zahlungsbereitschaft sich einstellt, ist für den Verlag in der Regel im Voraus nur schwer zu prognostizieren. Daraus ergibt sich die Möglichkeit, dass letztendlich nur wenige Titel aus dem Programm eines Verlages kommerziell erfolgreich sind, während sich der Großteil der Titel im Nachhinein als wenig profitabel bzw. sogar als Verlustbringer herausstellt.<sup>15</sup>

**17.** Schließlich wird dem Buch die Eigenschaft als meritorisches Gut zugeschrieben.<sup>16</sup> Meritorische Güter sind private Güter, deren Nachfrage unter dem von kultur- und gesellschaftspolitischen Entscheidungsträgern gewünschten Niveau bleibt, was ein korrigierendes Eingreifen des Staates in die Konsumentensouveränität begründen kann.<sup>17</sup> Bei der in diesem Gutachten untersuchten Buchpreisbindung ist offen, ob sie sich auf das Buch als meritorisches Gut bezieht. Allerdings dürfte sich dies im Ergebnis nicht auswirken.

### 2.1.2 Titelvielfalt und Produktkategorisierung

**18.** Im Jahr 2016 wurden in Deutschland mehr als 85 Tsd. neue Titel publiziert, davon rund 85 Prozent in erster Auflage (vgl. Abbildung 2.1). Nachdem die Titelproduktion bis 2007 fast kontinuierlich angewachsen ist, hat die Anzahl neuer Titel zuletzt leicht abgenommen.

<sup>9</sup> Einen weiteren Grund für ein Marktversagen könnte die sog. Trittbrettfahrerproblematik liefern; vgl. hierzu Tz. 164 und 173 ff. in diesem Gutachten. Zu möglichen Ursachen für Marktversagen auf dem Buchmarkt siehe bereits Monopolkommission, XIII. Hauptgutachten, Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen, Baden-Baden 2000, Tz. 696 ff.

<sup>10</sup> Vgl. Riehm, U., Buchhandel, a. a. O., S. 527.

<sup>11</sup> Zur Ausstattung eines Buches zählen das Format, das Bindeverfahren, das verwendete Material und das Layout.

<sup>12</sup> Zu Informationsasymmetrien zwischen Buchkäufer und Buchhändlern bzw. Verlagen siehe auch Bielig, A./Knoth, A. F., Das deutsche Buchpreisbindungsgesetz aus ökonomischer und europarechtlicher Perspektive, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 30 (2), 2004, S. 124 f. und Stumpp, H., Die Preisbindung für Verlagserzeugnisse: Wettbewerbsbeschränkungen oder Regulierung zur Beseitigung von Marktunvollkommenheiten?, Baden-Baden 1999, S. 56 f.

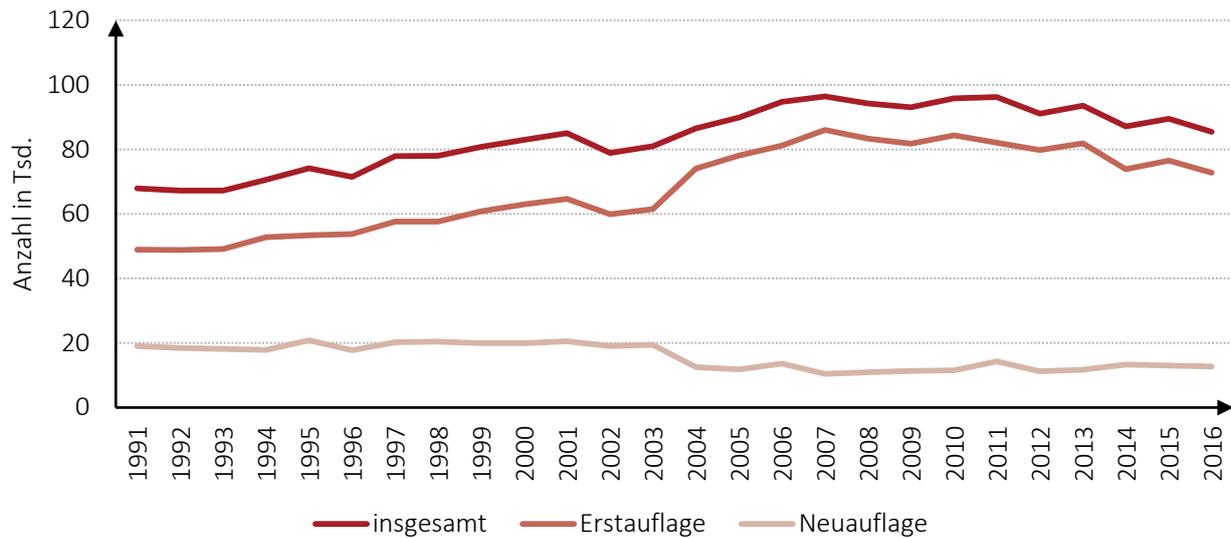
<sup>13</sup> Vgl. Caves, R., Creative Industries: Contracts Between Art and Commerce, Cambridge Massachusetts 2000 und Canoy, M./van Ours, J./van der Ploeg, F., The Economics of Books, a. a. O., S. 9 ff.

<sup>14</sup> Zur Kostenstruktur von Verlagen vgl. Canoy, M./van Ours, J./van der Ploeg, F., The Economics of Books, a. a. O., S. 19 ff und Homburg, C., Betriebswirtschaftliche Auswirkungen möglicher Veränderungen der Honorarsituation in Verlagen als Folge der Urheberrechtsnovellierung, Gutachten im Auftrag des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels, Mannheim, 15. Oktober 2003, S. 20 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Homburg, C., Betriebswirtschaftliche Auswirkungen möglicher Veränderungen der Honorarsituation in Verlagen als Folge der Urheberrechtsnovellierung, a. a. O., S. 16 ff.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu auch Stumpp, H., Die Preisbindung für Verlagserzeugnisse: Wettbewerbsbeschränkungen oder Regulierung zur Beseitigung von Marktunvollkommenheiten?, a. a. O., S. 58 ff.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu bereits Monopolkommission, XIII. Hauptgutachten, a. a. O., Tz. 741.

**Abbildung 2.1: Titelproduktion in Deutschland 1991 bis 2016**

Quellen: Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buch und Buchhandel in Zahlen, Frankfurt am Main (verschiedene Jahrgänge); eigene Darstellung

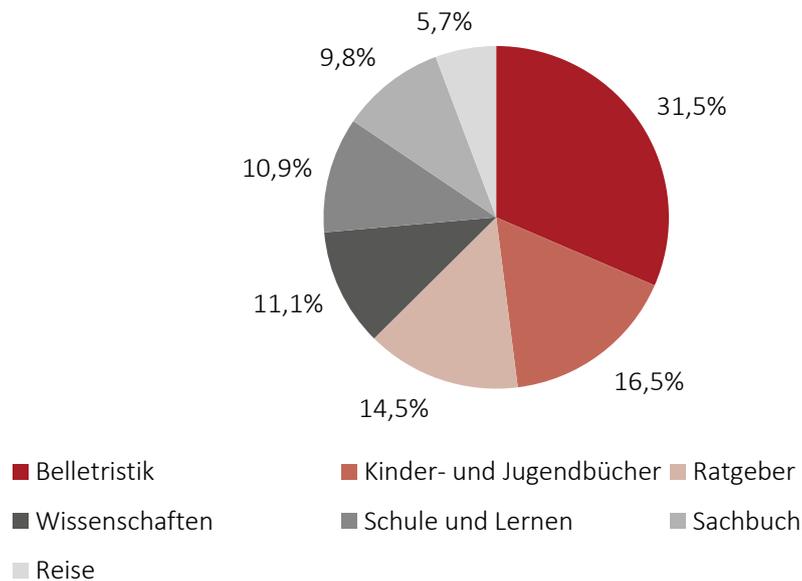
**19.** Während die in Abschnitt 2.1.1 dargestellten Produkteigenschaften in unterschiedlichem Maße auf eine Vielzahl der Bücher zutreffen, besteht aufgrund der großen Titelvielfalt ein hohes Maß an Produktheterogenität. Eine umfassende Klassifizierung ist aus diesem Grund weder zweckdienlich noch möglich, dennoch soll eine Einordnung anhand wichtiger Merkmale vorgenommen werden, die bei der Wirkungsanalyse der Buchpreisbindung relevant sind.<sup>18</sup>

**20.** So können Bücher zunächst unterschiedlichen Warengruppen zugeordnet werden. Die wichtigste Warengruppe, gemessen am Umsatzanteil im Buchhandel, stellt die Belletristik dar, gefolgt von Kinder- und Jugendbüchern und der Ratgeberliteratur (vgl. Abbildung 2.2).

**21.** Ferner ist zwischen Novitäten und Titeln der Backlist zu unterscheiden. Als Novitäten werden alle Neuerscheinungen der aktuellen Saison bezeichnet. Die Backlist hingegen umfasst alle bereits erschienenen Titel eines Verlages, die keine Novitäten mehr, aber weiterhin lieferbar sind und nachgefragt werden. Abzugrenzen sind außerdem Bestseller, Steady- oder Longseller und zu besorgende Titel. Bestseller zeichnen sich durch eine große Popularität und dadurch bedingte hohe Absatzmenge aus. Als Steady- oder Longseller werden Titel bezeichnet, die über einen längeren Zeitraum beständig nachgefragt werden. Zu besorgende Bücher sind Titel, die nicht mehr im Buchhandel vorgehalten werden, jedoch weiterhin bestellt werden können. Lieferbare Titel, die keine Novitäten oder gängige Backlist-Titel sind, werden auch unter dem Begriff „long tail“ beschrieben. An Bedeutung gewinnen auch Titel, die im sog. Print-on-Demand-Verfahren hergestellt werden, d. h. erst gedruckt werden, sobald ein Einzelbestellung des Titels vom Endkunden (print to order) oder eine Bestellung einer Kleinauflage des Buchhandels (print to stock) erfolgt.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Vgl. hierzu auch Rürup, B./ Klopffleisch, R./ Stumpp, H., Ökonomische Analyse der Buchpreisbindung, Frankfurt am Main 1997, Abschnitt 3.1.2.

<sup>19</sup> Vgl. Bez., T., ABC des Zwischenbuchhandels, 8. Auflage, Frankfurt am Main 2017, S. 39.

**Abbildung 2.2: Umsatzanteile nach Warengruppen 2016**

Quelle: Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buch und Buchhandel in Zahlen 2017, Frankfurt am Main 2017, S. 15; eigene Darstellung

**22.** Außerdem existieren unterschiedliche Editionsformen. Neben gebundenen Büchern und Taschenbüchern hat das E-Book als digitale Editionsform in den letzten Jahren an Bedeutung hinzugewonnen. Wichtige Unterscheidungsmerkmale bei E-Books stellen Dateiformat und das Digitale RechteManagement (DRM) dar.<sup>20</sup> Portable Document Format (PDF), das ursprünglich am weitesten verbreitete Format für digitale Bücher, ist mittlerweile weitgehend vom Electronic Publication Format (EPUB) abgelöst worden. Amazon hingegen setzt mit dem AZW-Format auf einen eigenen Standard. Auch bezüglich des Digitalen RechteManagements, das vor einer unautorisierten Verbreitung und Nutzung schützen soll, beschreitet Amazon – wie auch Apple mit seinem iBook-Angebot – einen Sonderweg. Denn während die meisten E-Book-Anbieter, z. B. die Mitglieder der tolino-Allianz, ein offenes System anbieten, setzten Amazon und Apple auf proprietäre Systeme. Bei einem offenen System können die gekauften E-Books grundsätzlich auf allen technisch dafür geeigneten Lesegeräten angezeigt werden. Im Gegensatz dazu sind viele über Amazons kindle-System erworbene E-Books ausschließlich auf kindle-Lesegeräten oder über die kindle-Applikation zu öffnen.<sup>21</sup>

**23.** Grundsätzlich unterscheiden sich Bücher auch hinsichtlich ihrer Erklärungsbedürftigkeit. Bei bekannten Titeln und Bestsellern ist oftmals keine Beratung durch den Buchhändler erforderlich. Gleiches gilt zu einem gewissen Grad auch für Sachbücher und Ratgeber, die selbsterklärend sind oder bei denen sich die notwendigen Informationen dem Klappentext oder einer Leserprobe entnehmen lassen. Weniger bekannte Werke, etwa der Belletristik oder Fachliteratur zu komplexen Themen und Spezialgebieten, sind hingegen häufig erläuterungsbedürftig und erfordern eine qualifizierte Beratung – z. B. durch den Buchhändler – oder detaillierte Hintergrundinformationen. Der Grad der Erklärungsbedürftigkeit eines Titels hängt jedoch nicht ausschließlich vom Werk selbst ab, sondern variiert vielmehr auch zwischen unterschiedlichen Buchkäufern.

<sup>20</sup> Vgl. OECD, E-books: Developments and Policy Considerations, a. a. O., S. 14 ff.

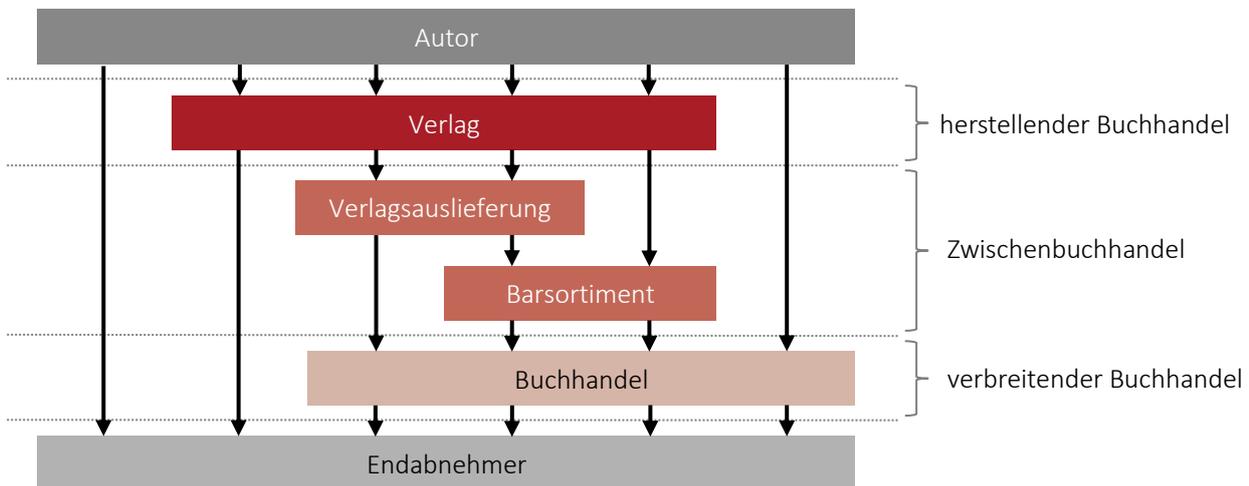
<sup>21</sup> Grundsätzlich steht es dem Verlag offen, ob er ein über Amazon vertriebenes E-Book mit einem Kopierschutz belegt. Entscheidet sich der Verlag allerdings dafür, steht ihm lediglich der Kopierschutz Amazons zur Verfügung, der die Nutzung außerhalb des kindle-Systems nicht zulässt; vgl. Haupt, J., DRM: Nirgends so viele Bestseller kopierschutzfrei wie bei Amazon, lesen.net, 8. April 2016.

**24.** Zuletzt bestehen auch Unterschiede bei der Substituierbarkeit eines Titels. Schulbücher, Werke der Fachliteratur und, in gewissem Umfang, auch Bestseller bekannter Autoren oder Werke einer Publikationsreihe sind nicht oder nur bedingt durch Alternativen zu ersetzen. Hingegen dürften große Teile der Unterhaltungsliteratur, aber auch der Ratgeber-, Sachbuch- und Reiseliteratur, weitgehend durch vergleichbare Titel substituierbar sein.

## 2.2 Zur Struktur des Buchhandels

**25.** Das Werk eines Autors gelangt in der Regel über den Buchhandel zum Leser. Der Buchhandel im weiteren Sinne umfasst dabei die gesamte Vertriebskette vom herstellenden Buchhandel (= Verlage), über den Zwischenbuchhandel (= Buchgroßhandel) bis hin zum verbreitenden Buchhandel. Im engeren – und nachfolgend zugrunde gelegten – Sinne ist darunter lediglich der verbreitende Buchhandel zu verstehen. Die Stufen der Vertriebskette vom Autor bis zum Endabnehmer sind in der Abbildung 2.3 schematisch dargestellt. Die Darstellung verdeutlicht die Komplexität des Buchmarktes: Je nach Vertriebsweg durchläuft ein Buch bis zu vier Stufen auf seinem Weg vom Verfasser zum Leser. Obwohl sich das E-Book aufgrund seiner Produktspezifika in vieler Hinsicht von gedruckten Büchern unterscheidet, stehen ihm prinzipiell dieselben Vertriebswege offen.

**Abbildung 2.3: Struktur des Buchhandels**



Quelle: Riehm, U., Buchhandel, a. a. O., S. 528; eigene Darstellung

**26.** Im Folgenden sollen nach einigen Vormerkungen zum Autor (Abschnitt 2.2.1) die Funktionen der Vertriebsstufen vom Verlag (Abschnitt 2.2.2) über den Zwischenbuchhandel (Abschnitt 2.2.3) bis zum verbreitenden Buchhandel (Abschnitt 2.2.4) überblicksartig dargestellt werden. Besonderes Augenmerk liegt dabei auch auf deren Rolle beim Vertrieb von E-Books. Aufgrund der großen Bedeutung für die Wirkungsanalyse der Buchpreisbindung sollen die Wettbewerbsfaktoren des stationären Handels und des Onlinehandels herausgearbeitet und die Sonderrolle des amerikanischen Internetanbieters Amazon für den deutschen Buchmarkt thematisiert werden. Schließlich erfolgt eine Charakterisierung der Nachfragergruppen (Abschnitt 2.2.5).

### 2.2.1 Der Autor: Kreativer Schöpfer und Ausgangspunkt des Buchmarktes

**27.** Ausgangspunkt der Wertschöpfungskette ist der Autor als Verfasser eines Manuskripts. Zur Veröffentlichung und Verbreitung seines Werkes als Buch oder E-Book stehen ihm grundsätzlich zwei Wege offen: Traditionell schließt der Autor einen Vertrag mit einem Verlag, in dem er diesem die Veröffentlichung und Verbreitung überlässt. Im Gegenzug erhält der Autor ein Honorar. Die wichtigste Rechtsgrundlage für das Verhältnis zwischen Autor und Verlag bildet das Gesetz über das Verlagsrecht, ergänzende Bestimmungen finden sich im Urheberrechtsgesetz. Das Buchpreisbindungsgesetz enthält indes keine Regelungen, die den Autor bzw. sein Verhältnis zum Verlag unmittelbar berühren.

**28.** Die Verhandlungsmacht der Autoren gegenüber dem Verlag dürfte im Regelfall begrenzt sein. Dies gilt insbesondere für unbekannte Autoren und Verfasser von Nischantiteln. Ausnahmen dürften lediglich für Bestsellerautoren bestehen. Die relativ schwache Verhandlungsposition spiegelt sich auch in verhältnismäßig niedrigen Honoraren wider, die für den Großteil der Autoren kein vollwertiges Einkommen darstellen.<sup>22</sup> So werden rund 70 Prozent der Autoren mit weniger als 10 Prozent am Nettoverkaufspreis ihrer gedruckten Bücher beteiligt.<sup>23</sup> Bei knapp 30 Prozent beträgt das Honorar 5 Prozent oder weniger.

**29.** Alternativ kann der Autor sein Werk im Selbst- oder Eigenverlag publizieren, d. h., ohne dabei auf die Dienste klassischer Verlage zurückzugreifen. Diese zweite Möglichkeit spielt derzeit eine untergeordnete Rolle, gewinnt jedoch – befördert durch die voranschreitende Digitalisierung – zunehmend an Bedeutung. Der Umsatzanteil von sog. Selbstverlegern oder „Selfpublishern“ am gesamten deutschen E-Book-Markt wird auf 10 bis 15 Prozent geschätzt.<sup>24</sup> Je nach Vertriebsplattform, über die Selfpublisher ihr Werk vertreiben, und die Höhe des Endkundenpreises kann die Provision für Selfpublisher bis zu 70 Prozent des Nettoverkaufspreises betragen.<sup>25</sup>

**30.** Bei der Veröffentlichung ihrer Werke im Eigenverlag können Autoren sog. Self-Publishing-Plattformen nutzen, die mit unterschiedlichen Serviceleistungen die Selbstpublikation unterstützen und einige Funktionen der klassischen Verlage übernehmen, wie beispielsweise das Lektorat. Eine wichtige Plattform ist kindle direct publishing von Amazon, über die Autoren ihre Werke sowohl als gedrucktes als auch als digitales Buch verbreiten können. Daneben existiert eine Reihe von Konkurrenzangeboten für E-Books wie etwa tolino media. Autoren von E-Books können sog. Distributoren zwischenschalten, die das E-Book an die unterschiedlichen E-Book-Plattformen verteilen und die Honorarabrechnung übernehmen.<sup>26</sup> Der Vertrieb gedruckter Bücher, die im Eigenverlag publiziert wurden, läuft oftmals über sog. Print-on-Demand-Anbieter, die das Exemplar erst drucken, sobald es im Handel bestellt wurde.<sup>27</sup>

**31.** Bislang ist offen, in welchem Umfang auch Self-Publisher einen von der Buchpreisbindung erfassten Endverkaufspreis für ihr Werk verbindlich festsetzen können bzw. müssen. Dies setzt voraus, dass Self-Publisher eine Verlagstätigkeit im Sinne von § 5 BuchPrG ausüben, was im jeweiligen Einzelfall festzustellen ist.<sup>28</sup>

### 2.2.2 Der Verlag als Vervielfältiger und Verbreiter

**32.** Die Aufgabe des Verlages liegt in der Vervielfältigung und Verbreitung des Werks. Der Verlag erfüllt dabei eine Reihe von Funktionen, wie das Lektorat, die Herstellung, das Marketing und den Vertrieb. Verlage stehen Autoren z. T. bereits während des Schreibprozesses beratend zur Seite und gewähren finanzielle Unterstützung in Form von Vorschüssen. Durch die Aufnahme von Autoren bzw. ihren Werken ins Verlagsprogramm erfüllt der Verlag eine wichtige Selektionsfunktion. Aufgrund der Bestimmungen des § 5 Abs. 1 BuchPrG obliegt es dem Verlag ferner, den Endkundenpreis für einen Titel verbindlich für alle Vertriebskanäle festzusetzen. Damit fällt ihm eine Aufgabe zu, die klassischerweise eine der zentralen Funktionen des verbreitenden Handels darstellt. Darüber hinaus bein-

<sup>22</sup> Vgl. Weingartner, M., Zur Not einen Porno schreiben, FAZ online, 22. Oktober 2016.

<sup>23</sup> Vgl. Verband Deutscher Schriftsteller (VS), Interessengemeinschaft österreichischer Autorinnen und Autoren und Autorinnen und Autoren der Schweiz (AdS), Jeder dritte Autor ist unzufrieden mit seinem Verlag – 1200 Autorinnen und Autoren aus Deutschland, Österreich und der Schweiz sagen ihre Meinung, Zürich, 22. April 2013, S. 6.

<sup>24</sup> Vgl. Matting, M., Schätzung: Wie groß der Marktanteil von Selbstpublishing-Titeln in Deutschland ist, publisherbible.de, 15. Juni 2015.

<sup>25</sup> Vgl. Matting, M., Self-Publishing 2017: Goldene Zeiten für Autoren, <https://upload-magazin.de/blog/19349-self-publishing-2017/>, Abruf am 14. Mai 2018.

<sup>26</sup> Vgl. Matting, M., Wer verteilt mein E-Book? Die wichtigsten Selfpublishing-Anbieter im Vergleich, selfpublisherbible.de, 5. März 2013.

<sup>27</sup> Vgl. Matting, M., Wie ihr Buch seine Leser findet: Selfpublishing-Dienstleister im Vergleich, selfpublisherbible.de, 23. April 2014.

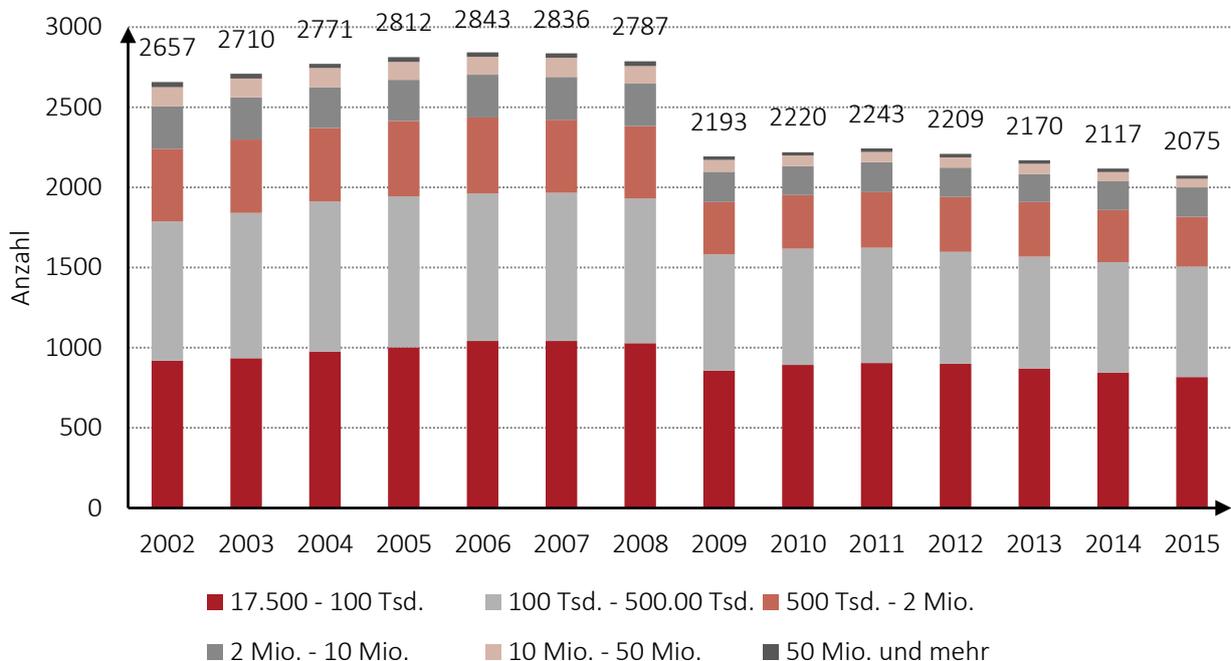
<sup>28</sup> Vgl. Matting, M., Autoren-Tipp: Was das Preisbindungsgesetz verbietet - und was nicht, selfpublisherbible.de, 22. Juni 2017 (dort allerdings ohne Differenzierung).

hält § 6 BuchPrG Bestimmungen zu Verkaufskonditionen zwischen Verlagen, dem Zwischenbuchhandel und dem verbreitenden Handel.<sup>29</sup>

**33.** In Deutschland existiert eine vielfältige Verlagslandschaft mit rund 3.000 Verlagen.<sup>30</sup> Nach Einschätzung des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels ist diese Zahl in den zurückliegenden zehn Jahren stabil geblieben. Ähnliches belegen auch die Daten der steuerpflichtigen Verlage aus der Umsatzsteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes (vgl. Abbildung 2.4).<sup>31</sup> Der augenscheinliche Bruch zwischen den Jahren 2008 und 2009 ist dabei auf eine Änderung in der Erhebungsmethodik im Jahr 2009 zurückzuführen. Vor 2009 hat die Zahl der Verlage leicht zugenommen. Betrachtet man die Daten aus den Jahren 2009 bis 2014, lässt sich zuletzt ein leichter Rückgang erkennen.

**34.** Die größte Gruppe im Verlagswesen stellen die kleinen Verlage mit einem Jahresumsatz von weniger als EUR 100 Tsd. dar (846), gefolgt von Verlagen mit einem Umsatz zwischen EUR 100 Tsd. und EUR 200 Tsd. (688). Die Anzahl der Großverlage mit einem jährlichen Umsatzvolumen von über EUR 50 Mio. beträgt 20.

**Abbildung 2.4: Anzahl der Verlage nach Umsatzgrößenklassen 2002 bis 2015**



Anm.: Der Bruch zwischen den Jahren 2008 und 2009 ist auf eine Umstellung der Wirtschaftszweignklassifikation zurückzuführen.

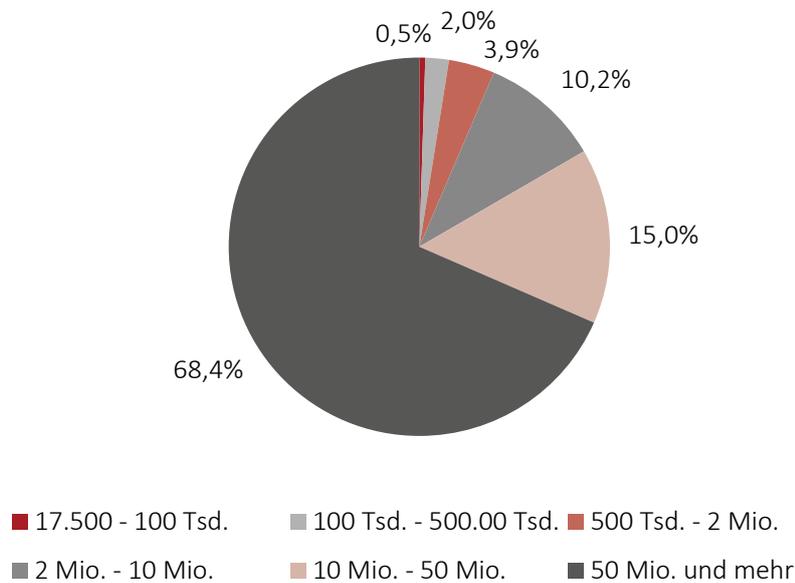
Quellen: Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buch und Buchhandel in Zahlen, Frankfurt am Main (verschiedene Jahrgänge); eigene Darstellung

**35.** Schlüsselte man den Umsatzanteil der Verlage nach Umsatzgrößenklassen auf, zeigt sich trotz der großen Verlagsanzahl eine Konzentration der Umsätze auf die größten Verlagshäuser. So vereinigen die 20 umsatzstärksten Verlage mit über EUR 50 Mio. Jahresumsatz fast 70 Prozent des Marktes auf sich. Der Anteil der vielen kleinen Verlage am Gesamtumsatz ist hingegen gering (vgl. Abbildung 2.5).

<sup>29</sup> Vgl. hierzu Tz. 152 f. in diesem Gutachten.

<sup>30</sup> Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Verlage in Deutschland 2016, Mediendossier, Frankfurt am Main, 19. September 2017, S. 1.

<sup>31</sup> Die Differenz zwischen den vom Börsenverein des Deutschen Buchhandels genannten Zahlen und der Umsatzsteuerstatistik können sich daher ergeben, dass in der Umsatzsteuerstatistik erstens nur Verlage mit einem Mindestumsatz von EUR 17.500 ausgewiesen und zweitens Adressverlage ab 2009 gesondert erfasst werden.

**Abbildung 2.5: Umsatzanteil der Buchverlage nach Umsatzgrößenklassen 2015**

Quelle: Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buch und Buchhandel in Zahlen 2017, a. a. O., S 53; eigene Darstellung

**36.** Die Anzahl der Verlage, die auch E-Books verlegen, ist mittlerweile auf über zwei Drittel gestiegen.<sup>32</sup> Weiterhin besteht jedoch eine deutliche Diskrepanz zwischen großen Verlagshäusern, die alle E-Books im Verlagsprogramm führen, und kleinen Verlagen, von denen lediglich 57 Prozent E-Books verlegen. Auch wenn es keine verlässlichen Zahlen dazu gibt, wie viele Bücher mittlerweile auch als E-Book publiziert werden, deuten diese Zahlen auf einen steigenden Anteil hin.

**37.** Der Onlinebuchhändler Amazon hat mit Amazon Publishing ein eigenes Verlagsangebot entwickelt. Im Gegensatz zum Programm klassischer Verlage wurden die von Amazon Publishing verlegten Werke bislang exklusiv von Amazon vertrieben und waren nicht über andere Onlinehändler oder den stationären Handel zu beziehen. Seit Amazon im November 2017 eine Kooperation mit dem Barsortiment Koch, Neff und Volckmar (KNV) eingegangen ist, können die von Amazon Publishing verlegten Titel als gedruckte Bücher auch von anderen Onlinehändlern und dem stationären Buchhandel bezogen werden.<sup>33</sup>

### 2.2.3 Der Zwischenbuchhandel: Mehr als ein Logistikdienstleister

**38.** Der Zwischenbuchhandel nimmt als Logistikdienstleister eine Vermittlungs- und Bündelungsfunktion zwischen dem herstellenden und dem verbreitenden Buchgewerbe ein. Innerhalb des Zwischenbuchhandels ist grundsätzlich zwischen der Verlagsauslieferung und dem Barsortiment zu differenzieren.<sup>34</sup>

**39.** Als Verlagsauslieferungen werden verlagseigene oder fremde Dienstleister bezeichnet, die die Lagerung des Warenbestands, die Bestellannahme, den Versand und die Bearbeitung von Remissionen für den Verlag übernehmen.<sup>35</sup> Das Angebot wird z. T. durch Finanzdienstleistungen wie etwa den Forderungskauf (Factoring) ergänzt. In der Regel führen Verlagsauslieferungen das gesamte Verlagsprogramm der Partnerverlage. Grundsätzlich agieren

<sup>32</sup> Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Verankert im Markt – Das E-Book in Deutschland 2013, Kurzfassung, Frankfurt am Main, 3. Juni 2014, S. 10.

<sup>33</sup> Vgl. N. N., KNV beliefert stationären Buchhandel mit Titeln von Amazon Publishing, boersenblatt.net, 28. November 2017.

<sup>34</sup> Zur Organisation des Zwischenbuchhandels und den Unterschieden zwischen der Verlagsauslieferung und dem Barsortiment siehe auch Vgl. BKartA, Fallbericht vom 29. März 2012, B6-84/11, Tz. 24 ff.

<sup>35</sup> Vgl. Bez, T., ABC des Zwischenbuchhandels, a. a. O., S. 48 f.

Verlagsauslieferungen im Namen und auf Rechnung des Verlages. Eine vertragliche Lieferbeziehung mit dem Buchhändler besteht nicht. Die Zahl der in Deutschland tätigen Verlagsauslieferungen, darunter einige mit thematischen Spezialisierungen, beträgt rund 50.<sup>36</sup> Etwa 60 Prozent des Umsatzes eines Verlages werden über Verlagsauslieferungen abgewickelt, bei den restlichen 40 Prozent übernimmt der Verlag die Auslieferung selbst.<sup>37</sup> Die bei weitem größten Verlagsauslieferungen sind Koch, Neff & Oetinger (KNO) – ein Schwesterunternehmen des Barsortimenters KNV – und die Vereinigte Verlagsauslieferung (VVA), die zusammen mehr als die Hälfte aller über Verlagsauslieferungen vertriebenen Bücher ausliefern.<sup>38</sup>

**40.** Das Barsortiment hingegen kauft die Ware von den Verlagen und beliefert den Handel aus den eigenen Beständen.<sup>39</sup> Dabei handelt es in eigenem Namen und auf eigene Rechnung. Bestellungen der Buchhändler werden über Nacht kommissioniert und zumeist morgens an den Buchhandel ausgeliefert. In Deutschland sind mit Libri, KNV und Umbreit drei allgemeine Barsortimente tätig, die ein breites Lager<sup>40</sup> mit bis zu einer Million Titeln führen.<sup>41</sup> Damit halten die Barsortimente einen Großteil der deutschsprachigen Buchproduktion und decken durchschnittlich zwischen 90 und 98 Prozent des Bedarfs einer Sortimentsbuchhandlung ab. Zusätzlich zum Buchsortiment vertreibt das Barsortiment auch Nebenprodukte. Daneben existiert eine Reihe von Spezialbarsortimenten, die durch ein tiefes Lager in ausgewählten Fachgebieten gekennzeichnet sind.<sup>42</sup> Barsortimente beziehen Bücher direkt beim Verlag oder über Verlagsauslieferungen. Der Barsortimentsanteil, gemessen am Umsatz der Verlage, macht rund 23 Prozent aus.<sup>43</sup>

**41.** Aus Unternehmenssicht ist die Trennung zwischen Verlagsauslieferung und Barsortiment indes nicht strikt, da z. T. Kooperationen bestehen, die erbrachten Dienstleistungen eng miteinander verbunden sind oder beide, wie im Falle von KNV und KNO, zum selben Unternehmen gehören. Aus Sicht des Buchhandels erfüllen sie jedoch grundsätzlich unterschiedliche Aufgaben und sind funktional nur bedingt austauschbar.<sup>44</sup> Zeitunkritische Aufgaben, wie etwa die Beschaffung von Neuerscheinungen, die Sortimentsbildung und Bestandspflege, wickelt der Handel vorrangig über Verlagsauslieferungen ab. Kundenbestellungen oder kurzfristige Lagerergänzungen erfolgen über das Barsortiment, das als Hintergrundlager für den Buchhandel agiert. Die wichtigste Leistung des Barsortiments liegt in der Übernachtlieferung der Bestellungen in gebündelter Form.

**42.** Deutliche Unterschiede zwischen den beiden Formen des Zwischenbuchhandels bestehen auch bei den Rabatten, die ein Buchhändler bei der Bestellung erhält. Beim Bezug über die Verlagsauslieferung (oder den Direktbezug beim Verlag) beträgt der Rabatt auf den Endkundenpreis bis zu 50 Prozent. Barsortimenter gewähren dem Buchhandel einen niedrigeren Rabatt, der im Mittel zwischen 28 und 35 Prozent liegt.<sup>45</sup> Die Konditionen unterliegen der allgemeinen Vertragsfreiheit, jedoch darf der Verlag den Zwischenhandel grundsätzlich nicht zu höheren Preisen oder schlechteren Konditionen beliefern als den verbreitenden Buchhandel (vgl. § 6 Abs. 3 BuchPrG).<sup>46</sup>

<sup>36</sup> Vgl. ebenda, S. 50.

<sup>37</sup> Vgl. BKartA, Fallbericht vom 29. März 2012, B6- 84/11, Tz. 25.

<sup>38</sup> Vgl. ebenda, Tz. 31.

<sup>39</sup> Vgl. ebenda, Tz. 32 ff. und Bez, T., ABC des Zwischenbuchhandels, a. a. O., S. 9 f.

<sup>40</sup> Vgl. Ein breites Lager enthält sehr viele verschiedene Artikel in überschaubaren Stückzahlen, vgl. Bez, T., ABC des Zwischenbuchhandels, a. a. O., S. 31.

<sup>41</sup> Vgl. ebenda, S. 9.

<sup>42</sup> Ein tiefes Lager konzentriert sich auf bestimmte Sortimente und Warengruppen mit hohen Beständen pro Titel, vgl. ebenda, S. 31.

<sup>43</sup> Vgl. ebenda, S. 9.

<sup>44</sup> Vgl. BKartA, Fallbericht vom 29. März 2012, B6-84/11, Tz. 43 ff.

<sup>45</sup> Vgl. ebenda, Tz. 30 und 33.

<sup>46</sup> Vgl. hierzu Tz. 152 in diesem Gutachten.

**43.** Der Barsortimentsbezug des Handels macht rund 33 Prozent der Beschaffung aus, d. h. der Großteil der Waren wird direkt vom Verlag oder über Verlagsauslieferungen bezogen.<sup>47</sup> Der Anteil der über Barsortimenter beschafften Bücher nimmt mit der Betriebsgröße ab. Während Betriebe mit einem jährlichen Umsatz von bis zu EUR 250 Tsd. 37 Prozent auf diese Weise beschaffen, macht der Barsortimentsbezug nur 28 Prozent der Beschaffung bei großen Buchhändlern mit einem Umsatz von mehr als EUR 5 Mio. aus. Allerdings ist das Barsortiment auch für größere Buchhändler, wie Filialisten und Verbundgruppen, von großer Bedeutung, da diese z. T. den zentralen Wareneingang und die Verwaltung des Zentrallagers an das Barsortiment auslagern.

**44.** Infolge der voranschreitenden Verlagerung des Buchhandels ins Internet sind neue Geschäftsfelder beim Vertrieb von gedruckten Büchern für den Zwischenbuchhandel entstanden.<sup>48</sup> Große Onlinehändler betreiben in vielen Fällen keine eigenen Zentrallager, sondern greifen dafür auf das Barsortiment zu, das die Bestellungen empfängt, verarbeitet und an den Kunden versendet (sog. Fulfillment).<sup>49</sup> Amazon hingegen betreibt eigene Zentrallager in Deutschland, Polen und Tschechien.<sup>50</sup> Allerdings bezieht auch Amazon insbesondere Titel des „long tail“ über das Barsortiment.<sup>51</sup> Ferner bietet das Barsortiment auch dem stationären Buchhandel unterschiedliche Geschäftsmodelle an, um am Onlinehandel teilhaben zu können: Mittels sog. White-Label-Shop-Lösungen gestalten Buchhändler eine eigene, individuelle Webseite, die vom Barsortiment als Fullservice-Dienstleister betreut wird.<sup>52</sup>

**45.** Andererseits spielen auch das digitale Barsortiment und die digitale Verlagsauslieferung bei der Verbreitung von E-Books eine tragende Rolle.<sup>53</sup> Die digitale Vertragsauslieferung übernimmt die Digitalisierung, Datenhaltung und Übermittlung, wobei die Auslieferung direkt an den Endkunden erfolgen kann oder an sog. Aggregatoren<sup>54</sup>, Groß- und Einzelhändler. Das digitale Barsortiment bietet nicht nur Onlinehändlern, sondern auch dem Sortimentsbuchhandel unterschiedliche Modelle an, um am Handel mit E-Books partizipieren zu können, etwa durch individualisierbare Webshops oder Terminals im Ladengeschäft. Bei den Unternehmen des digitalen Zwischenbuchhandels handelt es sich oftmals um die Anbieter des klassischen Zwischenbuchhandels oder aber um Kooperationspartner von diesen.<sup>55</sup>

**46.** Eine besondere Form des Zwischenbuchhandels stellt letztlich der Regalgroßhandel („Rack-Jobber“) dar, der die Sortimentsfunktion des Einzelhandels etwa für Kaufhäuser und Supermärkte wahrnimmt.<sup>56</sup> Der Regalgroßhändler bestückt die zur Verfügung gestellten Flächen im Handel mit von ihm ausgewählten Titeln. Dazu mieten Regalgroßhändler in vielen Fällen Regalflächen, die sie auf eigenes Risiko, aber nicht auf eigene Rechnung bewirtschaften. Der größte in diesem Feld tätige Anbieter, die Buchpartner AG, gehört seit 2011 zum Barsortiment KNV.<sup>57</sup>

---

<sup>47</sup> Die hier zitierten Ergebnisse des Kölner Betriebsvergleichs 2016 sind entnommen aus Schulte, C., Überwiegend grüne Zahlen, boersenblatt.net, 14. September 2017.

<sup>48</sup> Eine systematische Darstellung unterschiedlicher Kooperationsmodelle zwischen Barsortiment und Sortimentsbuchhandel im Bereich des Internethandels findet sich auch bei Riehm, U./ Orwat, C./ Wingert, B., Online-Buchhandel in Deutschland - Die Buchhandelsbranche vor der Herausforderung des Internet, Karlsruhe 2001, Abschnitt 4.3.2.

<sup>49</sup> Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels, ABC des Zwischenbuchhandels, a. a. O., S. 27 f.

<sup>50</sup> Vgl. ebenda, S. 53.

<sup>51</sup> Vgl. ebenda, S. 10.

<sup>52</sup> Vgl. ebenda, S. 52.

<sup>53</sup> Vgl. ebenda, S. 17.

<sup>54</sup> Aggregatoren nehmen die technische Auslieferung an zahlreiche Händler, mit denen sie einen Vertrag haben, vor und bieten Vertriebs-, Marketing-, Herstellungs- und Beratungsdienstleistungen an, vgl. ebenda S. 6.

<sup>55</sup> Vgl. ebenda, S. 17.

<sup>56</sup> Vgl. ebenda, S. 37 f.

<sup>57</sup> Gellert, D., KNV übernimmt Mehrheit beim Darmstädter Rackjobber Buchpartner AG, buchmarkt.de, 20. Dezember 2010.

### 2.2.4 Buchhandel: Scharnier zwischen Verlagen und Letztabnehmern

**47.** Dem verbreitenden Buchhandel fallen die klassischen Handelsfunktionen beim Vertrieb von Büchern zu, mit Ausnahme der Festsetzung des Endkundenpreises, die gemäß § 5 Abs. 1 BuchPrG dem Verleger oder Importeur obliegt. Eine wichtige Funktion des Buchhandels liegt in der Aggregation und Selektion: Er bündelt das umfassende Titelangebot der verschiedenen Verlage sowie die Nachfrage der Buchkäufer und stellt Titel für das eigene Sortiment zusammen.

**48.** Neben den klassischen stationären Sortimentsbuchhandlungen werden Bücher über eine Vielzahl weiterer Handelsformate, wie etwa den Versand- und Onlinebuchhandel, Bahnhofsbuchhandlungen und Warenhäuser mit Buchabteilung, vertrieben. Weitere Absatzkanäle für Bücher sind der Direktvertrieb durch Verlage, der heute nur noch am Rande relevante Bezug über Buchklubs sowie der Verkauf an sonstigen Verkaufsstellen (z. B. Tankstellen, Gartenmärkte).

**49.** Der Gesamtumsatz aller buchhändlerischen Betriebe betrug 2016 rund EUR 9 Mrd. Die Umsatzentwicklung zeigt nach einem zuletzt leicht rückläufigen Trend eine geringe Zunahme im Jahr 2016 (vgl. Abbildung 2.6).

**Abbildung 2.6: Umsätze buchhändlerischer Betriebe zu Endverbraucherpreisen 2002 bis 2016**

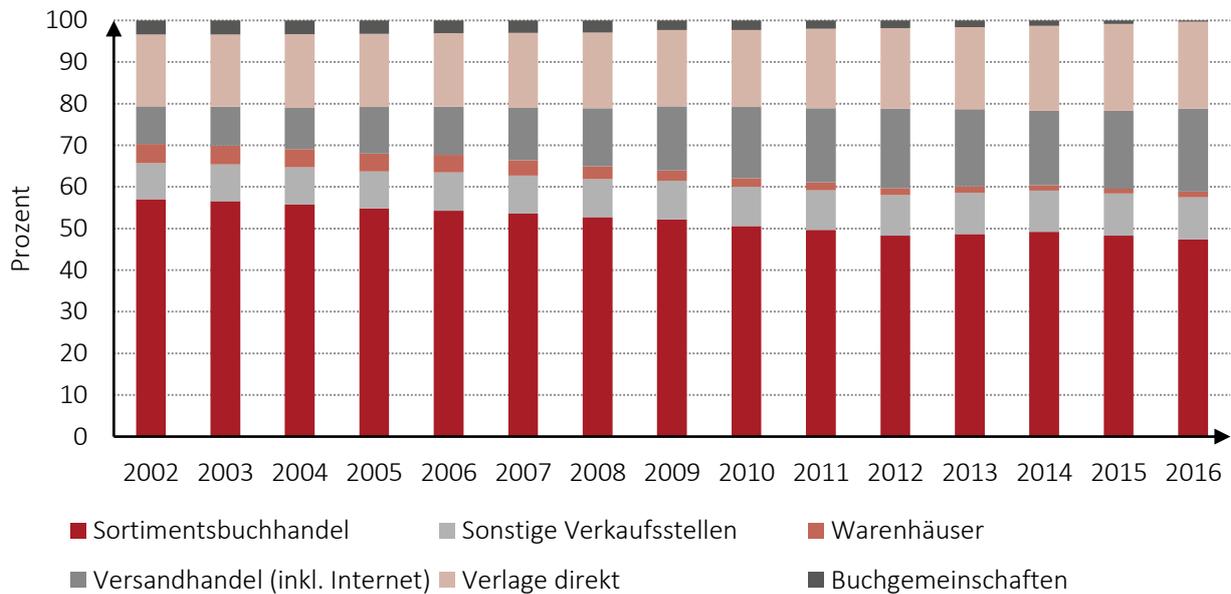


Quelle: Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buch und Buchhandel in Zahlen, Frankfurt am Main (verschiedene Jahrgänge); eigene Darstellung

**50.** Mit Abstand wichtigster Absatzkanal für Bücher ist der Sortimentsbuchhandel (vgl. Abbildung 2.7). Im Zeitverlauf hat der Marktanteil des Sortimentsbuchhandels jedoch spürbar abgenommen. Lag er 2002 bei 57 Prozent, betrug sein Anteil 2016 nur noch rund 47 Prozent. Im gleichen Zeitraum hat sich der Versandhandelsanteil von 9,1 Prozent auf 19,9 Prozent mehr als verdoppelt. Der Versandhandel umfasst dabei den klassischen Versandhandel und den Onlinehandel. Während der klassische Versandhandel eine negative Entwicklung zeigt und aktuell nur noch über einen Marktanteil von 1,7 Prozent verfügt, hat der Internethandel ein starkes Wachstum über die letzten Jahre erfahren und einen Marktanteil von 18,2 Prozent erreicht. Unter den Internetbuchhändlern spielt der amerikanische Versandhändler Amazon eine herausragende Rolle.<sup>58</sup> Sein Anteil am Internethandel mit Büchern in Deutschland wird für das Geschäftsjahr 2013 auf ca. 80 Prozent geschätzt.<sup>59</sup> Stetiges Wachstum verzeichnet auch der Direktvertrieb durch den Verlag. Mit einem Umsatzanteil von 20,9 Prozent stellt er den zweitwichtigsten Absatzkanal nach dem stationären Sortimentshandel dar. Warenhäuser und Buchklubs haben hingegen stark an Bedeutung eingebüßt und stellen keine relevanten Absatzkanäle mehr da.

<sup>58</sup> Vgl. hierzu Abschnitt 2.2.4.3 in diesem Gutachten.

<sup>59</sup> Vgl. Roesler-Graiche, M., Wie stark ist Amazon wirklich?, boersenblatt.net, 23. Mai 2014.

**Abbildung 2.7: Umsatzanteile buchhändlerischer Betriebe nach Vertriebswegen 2002 bis 2016**

Quellen: Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buch und Buchhandel in Zahlen, Frankfurt am Main (verschiedene Jahrgänge); eigene Darstellung

**51.** Nach Angaben des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels gab es in Deutschland im Jahr 2016 rund 6.000 Sortimentere, darunter etwa 4.700 klassische Buchhandlungen.<sup>60</sup> Diese unterteilen sich in 3.500 unabhängige und 1.200 kettenzugehörige Buchhandlungen. Die Zahl der Buchverkaufsstellen, bei denen Bücher nicht das Kernsortiment darstellen, wie Tankstellen oder der Lebensmitteleinzelhändler, wird auf 1.200 geschätzt.

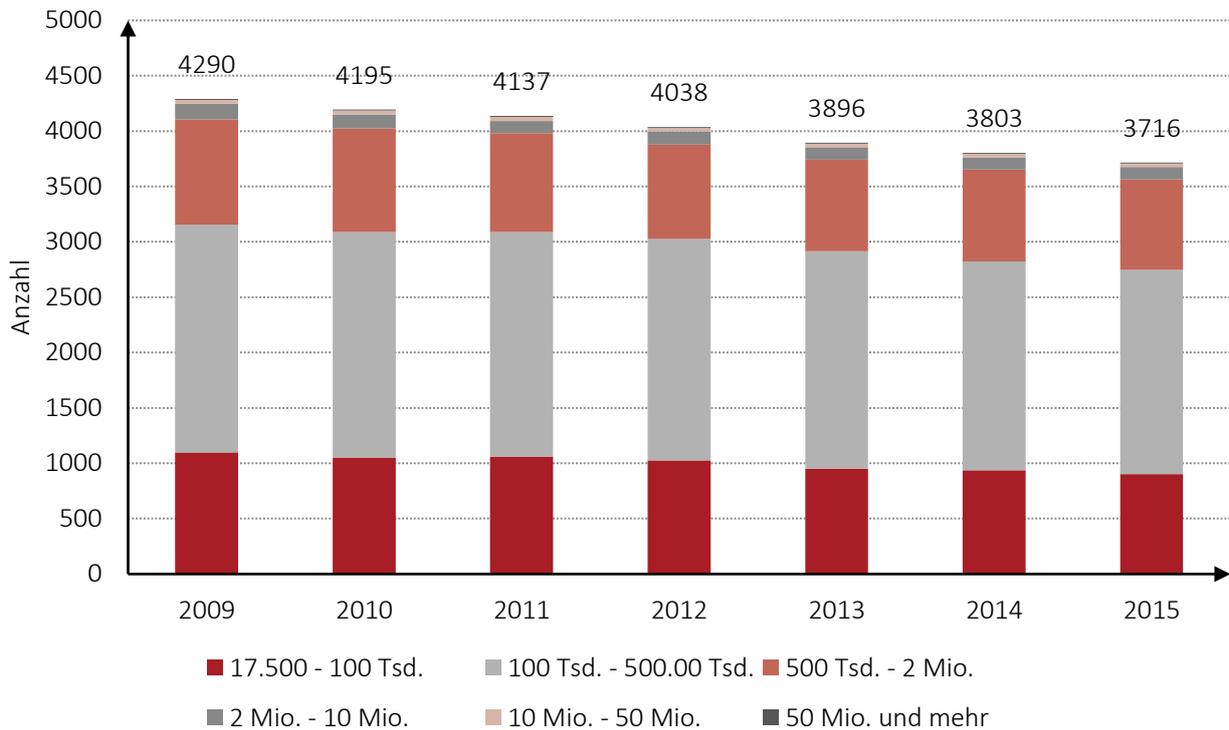
**52.** Die Entwicklung der Buchhandelslandschaft im Zeitverlauf lässt sich anhand der Anzahl der steuerpflichtigen Bucheinzelhändler nachzeichnen. Im Zeitraum von 2009 bis 2015 hat die Zahl der Einzelhändler mit Büchern in Deutschland um fast zwölf Prozent von knapp 4.300 auf rund 3.700 abgenommen (vgl. Abbildung 2.8). Am stärksten ausgeprägt war der Rückgang bei den kleinsten Händlern mit einem Jahresumsatz von bis zu EUR 100 Tsd. sowie in der Umsatzklasse zwischen EUR 1 Mio. und EUR 5 Mio.

**53.** Der weitaus größte Anteil am Umsatz im stationären Buchhandel entfällt mit 40,2 Prozent auf die wenigen großen Filialisten, die einen Jahresumsatz von mehr als EUR 50 Mio. im Jahr verzeichnen (vgl. Abbildung 2.9). Kleinere Buchhandlungen mit einem jährlichen Umsatz von bis zu EUR 500 Tsd., die die überwiegende Mehrheit der in Deutschland tätigen Buchhandlungen ausmachen, erwirtschaften hingegen nur knapp 14 Prozent des Gesamtumsatzes. Der Umsatzanteil der größten Buchhändler betrug 2009 28 Prozent, ist in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen und zuletzt im Jahr 2015 sprunghaft angestiegen.<sup>61</sup> Ein gegenläufiger Trend zeigt sich dagegen in nahezu allen anderen Umsatzgrößenklassen.

<sup>60</sup> Vgl. Börsenverein des deutschen Buchhandels, Stationärer Buchhandel in Deutschland 2016, Mediendossier, Frankfurt 18. September 2017, S. 1.

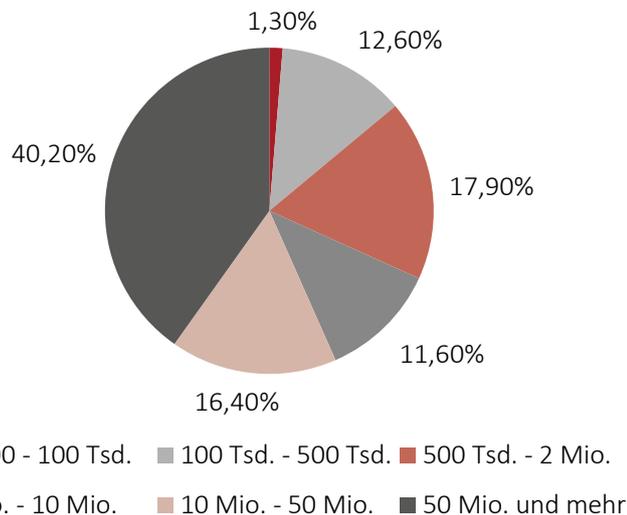
<sup>61</sup> Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buch und Buchhandel in Zahlen 2017, a. a. O., S. 60 und Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buch und Buchhandel in Zahlen 2013, Frankfurt am Main 2013, S. 56.

**Abbildung 2.8: Anzahl buchhändlerischer Betriebe nach Umsatzklassengrößen 2009 bis 2015**



Quellen: Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buch und Buchhandel in Zahlen, Frankfurt am Main (verschiedene Jahrgänge); eigene Darstellung

**Abbildung 2.9: Steuerbarer Umsatz im Einzelhandel mit Büchern nach Umsatzgrößenklassen 2015**

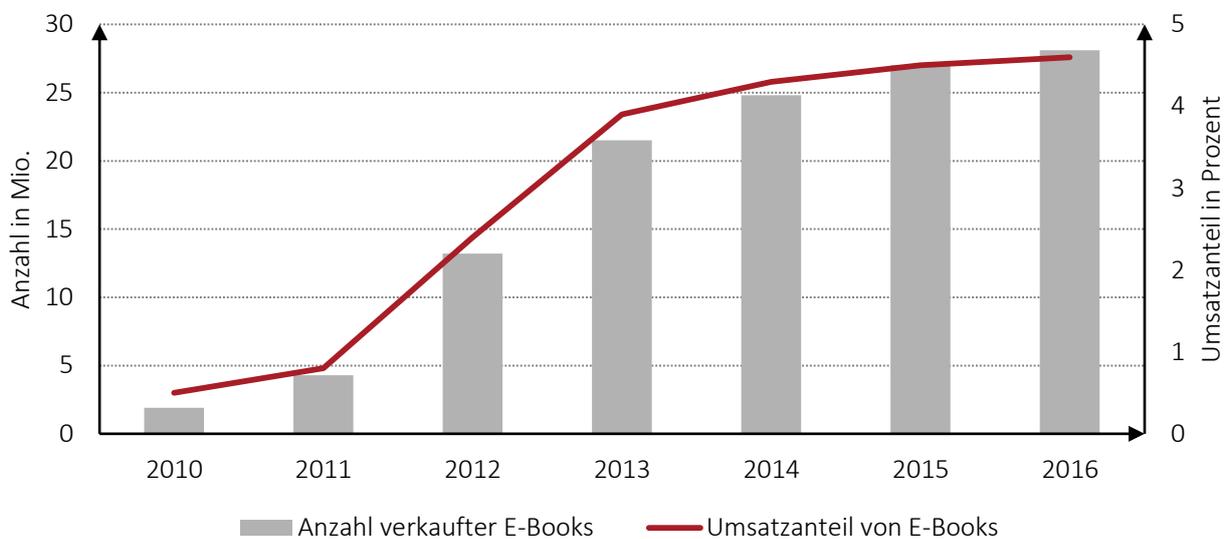


Quelle: Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buch und Buchhandel in Zahlen 2017, a. a. O., S. 60; eigene Darstellung

**54.** Eine weiterhin nachgeordnete Bedeutung kommt dem Verkauf von E-Books zu. Nach zunächst hohen Wachstumsraten ist die Anzahl der abgesetzten Exemplare in den letzten Jahren nur noch langsam gewachsen und betrug 2016 28,1 Mio. Exemplare (vgl. Abbildung 2.10). Eine parallele Entwicklung zeigt sich beim Umsatzanteil des E-Books am Gesamtmarkt: Nach einem rasanten Anstieg zwischen 2010 und 2012 hat sich die Entwicklung stark verlangsamt und der Umsatzanteil ist im Jahr 2016 nur noch um 0,1 Prozentpunkte auf etwa 4,6 Prozent im Publikumsmarkt gewachsen.

**55.** Marktführer in diesem Segment ist Amazon mit seinem 2009 in Deutschland eingeführten kindle-System, das sowohl die Hardware (kindle reader) als auch die E-Books selbst umfasst. Nahezu jedes zweite E-Book wird über die Plattform von Amazon verkauft.<sup>62</sup> Die führenden deutschen Buchhändler (zunächst in Kooperation mit der Deutschen Telekom, jetzt mit Rakuten Deutschland, dem deutschen Tochterunternehmen des japanischen Onlinehändlers Rakuten) haben mit der im Jahr 2013 gebildeten toline-Allianz – welche die technische Hardware (tolino reader) entwickelt und eine E-Book-Vertriebsplattform geschaffen hat – einen Marktanteil von 30 bis 40 Prozent erreichen können.<sup>63</sup> An die toline-Allianz sind mittlerweile auch 1.500 unabhängige Buchhändler angeschlossen. Alternative E-Book-Angebote wie der iBook-Store von Apple oder Googles Play Store haben geringe Marktanteile. Außerdem betreibt der Discounter Aldi seit Oktober 2016 einen eigenen E-Book-Store mit über einer Million deutschsprachigen und ausländischen Titeln.<sup>64</sup>

**Abbildung 2.10: Absatz und Umsatzanteil von E-Books am Buchmarkt 2010 bis 2016**



Quelle: Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buch und Buchhandel in Zahlen 2017, a. a. O., S. 25 u. 27; eigene Darstellung

### 2.2.4.1 Wettbewerbsfaktoren des stationären Handels

**56.** Der Buchhandel wählt Titel aus dem vielfältigen Verlagsangebot nach den Bedürfnissen seiner Kunden aus. Je nach Vertriebskonzept unterscheidet sich die Breite des vor Ort vorgehaltenen Sortiments erheblich.<sup>65</sup> Sie reicht von wenigen hundert Titeln in Kleinstbuchhandlungen bis zu über 100 Tsd. vorrätigen Titeln in sog. Buchkaufhäusern mit mehreren Tausend Quadratmetern Verkaufsfläche. Daneben existieren spezialisierte Fachbuchhandlungen, die ein tiefes Sortiment in ausgewählten Bereichen führen.<sup>66</sup> Weitere Differenzierungsmerkmale des stationären Handels sind die Lage und Erreichbarkeit, das Ambiente, die Öffnungszeiten, der Umfang des buchhändlerischen Service sowie das Angebot von Non-Book-Artikeln, Lese- und Sitzbereichen und gastronomischem Service.

**57.** Durch die Gestaltung der Auslagen im Laden und die Sortierung nach Themengebieten präsentiert der Buchhandel unterschiedliche Werke zu einem Thema. Der Kunde hat somit die Möglichkeit, im Buchangebot zu stöbern und dabei Bücher „anzulesen“ und haptisch zu erfahren. Neben der reinen Präsentation der Titel liegt eine weitere

<sup>62</sup> Vgl. BKartA, Pressemitteilung vom 20. Januar 2017.

<sup>63</sup> Vgl. ebenda und Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Stationärer Buchhandel in Deutschland 2016, a. a. O., S. 3.

<sup>64</sup> Vgl. Haupt, J., Aldi life: eBooks vom Discounter, lesen.net, 10. Oktober 2016.

<sup>65</sup> Ein breites Sortiment umfasst viele Titel aus einer Vielzahl unterschiedlicher Warengruppen.

<sup>66</sup> Ein tiefes Sortiment umfasst viele vergleichbare Titel eines Spezialgebiets.

Funktion des stationären Handels in der qualifizierten und persönlichen Beratung durch Fachpersonal. Nicht in der Buchhandlung vorrätige Titel können – meist zum Folgetag – bestellt werden.

**58.** Der stationäre Buchhandel verfolgt damit ein Geschäftsmodell, bei dem nicht nur die Nachfrage nach dem Leser bereits bekannten Titeln bedient werden soll. Es zielt auch darauf ab, durch die Vorhaltung und Präsentation einer gewissen Titelvielfalt, gepaart mit fachkundiger Beratung, die Nachfrage für dem Leser unbekannte Titel zu schaffen („angebotsorientiertes Geschäftsmodell“). Damit profitieren Verleger, insbesondere solche von weniger bekannten Titeln, von der Bevorratungsbereitschaft und der Beratung durch den Sortimentshandel.<sup>67</sup> Gleichzeitig übermittelt der Buchhandel Informationen zu Kundenpräferenzen und Verkaufszahlen an die Verlage.

**59.** Buchhandlungen kommt eine gewisse Bedeutung bei Spontankäufen zu, wobei hier zwei Arten zu unterscheiden sind.<sup>68</sup> Erstens gibt es Käufe, die nur deshalb getätigt werden, weil ein Kunde durch eine Schaufensterauslage spontan zum Kauf animiert wird, ohne eine vorherige Kaufabsicht zu hegen (sog. Outlet-Effekt). Zweitens erfolgen Spontankäufe, wenn der Kunde eine Buchhandlung mit einer festen Kaufabsicht betritt und beim Stöbern auf interessante (weitere) Titel stößt, die dann erworben werden. Diese Käufe erfolgen – im ersten Falle – aufgrund der Verfügbarkeit einer Buchhandlung oder – im zweiten Fall – aufgrund des vor Ort vorgehaltenen und präsentierten Buchsortiments und wären ansonsten nicht getätigt worden.

**60.** Stationäre Buchhändler stellen nicht nur reine Verkaufsstätten für das Wirtschaftsgut Buch dar, sondern tragen – neben z. B. Schulen und Bibliotheken – auch zur Kultur- und Leseförderung bei. Beispiele hierfür sind etwa Autorenlesungen, Signierstunden, Themenabende, Leseklubs für Kinder, etc.

#### **2.2.4.2 Wettbewerbsfaktoren des Internethandels**

**61.** Die großen Online-Buchhändler und insbesondere Amazon haben eine große Sortimentsbreite und -tiefe und liefern die bestellten Titel per Post aus. Daneben gibt es auch im Internet Fachbuchhandlungen, die ein tiefes Sortiment in einem bestimmten Fachbereich führen, sowie Webshops des stationären Buchhandels. Da kleine Buchhändler und Fachbuchhandlungen eine nachgeordnete Rolle im Internethandel spielen, bezieht sich die folgende Betrachtung hauptsächlich auf die großen Anbieter.

**62.** Der Internetbuchhandel bietet eine einfache Suche nach Titeln, unmittelbare Informationen zur Verfügbarkeit, (Kunden-) Bewertungen, eine einfache Zahlungsabwicklung, die Möglichkeit zur Änderung laufender Bestellungen und das Recht, Bestellungen zurückzuschicken. In der Regel erfolgt der Versand – sowie die Retoure – versandkostenfrei. Außerdem stellen Onlinebuchhändler zum Teil Leseproben zur Verfügung, sowie (professionelle) Rezensionen oder Autorenporträts. Im Gegensatz zu Kunden im stationären Handel, die Präsentation, Ambiente und Beratung vor Ort wertschätzen, profitieren Onlinekunden von der Bequemlichkeit, vom heimischen PC aus bestellen zu können. Hierbei dürfte auch die Unabhängigkeit von den Öffnungszeiten des stationären Handels eine wichtige Rolle spielen. Zusätzliche Kosten, die durch die Fahrt zum Buchhändler entstehen können, entfallen beim Onlinekauf.

**63.** Obwohl das Sortiment der Onlinebuchhändler die Zahl der im stationären Handel vorrätigen Titel um ein Vielfaches übersteigen dürfte, zielt das Geschäftsmodell stärker darauf ab, die vom Kunden gewünschten Titel schnell und einfach verfügbar zu machen („nachfrageorientiertes Geschäftsmodell“). Dabei wird durch personalisierte Empfehlungen durchaus auch Aufmerksamkeit für dem Leser unbekannte Werke erzeugt, die in das Käuferprofil des Kunden passen oder von anderen Kunden, die für ähnliche Bücher Interesse gezeigt haben, nachgefragt werden. Die automatisierten Empfehlungen der Onlinehändler dürften dabei jedoch thematisch enger an den durch

---

<sup>67</sup> Vgl. May, F. C., Der gebundene Buchpreis. Eine ökonomische Betrachtung, Arbeitspapier des Instituts für Rundfunkökonomie, Heft 132, Köln, Juni 2000, S. 43.

<sup>68</sup> Vgl. Hanreich, H. P. u. a., Buchpreisregelungen in Europa als Mittel der Kulturpolitik Wirksamkeit und wohlfahrtsökonomische Bedeutung, Studie im Auftrag des Fachverbandes Buch- und Medienwirtschaft der Wirtschaftskammer Österreich, Endbericht, Wien, Oktober 2009, Abschnitt 8.8.2.

Suchanfragen oder vorherige Käufe geäußerten Präferenzen ausgerichtet sein, sodass die Aufmerksamkeit auf einen inhaltlich stärker begrenzten Radius abzielt als das breite Angebot, das durch Auslagen im Buchhandel präsentiert wird.

**64.** Generell ist davon auszugehen, dass die vorzuhaltende Infrastruktur im Onlinehandel geringere Kosten verursacht als im stationären Handel, der z. B. Ladenfläche und Verkaufspersonal finanzieren muss. Große Onlinehändler (aber auch große Buchhandelsketten) dürften außerdem von besseren Einkaufskonditionen in Form der von Verlagen gewährten Rabatte im Vergleich zum kleinen und mittleren stationären Buchhandel profitieren. Zu begründen sein dürfte dies einerseits mit Kostenvorteilen bei der Abnahme großer Mengen und andererseits mit der gegebenenfalls daraus resultierenden Verhandlungsstärke als umsatzstarker Nachfrager.<sup>69</sup> Beim Vertrieb über das Internet haben Händler gegenüber dem rein stationären Handel zudem Vorteile in Bezug auf die Reichweite ihres Angebots und die Möglichkeit, Kunden damit anzusprechen.

**65.** Neben dem Onlinehandel mit gedruckten Büchern stellt der Verkauf von E-Books ein wichtiges Geschäftsfeld dar. Vorzüge des E-Books liegen vor allem in der sofortigen Verfügbarkeit, unabhängig von Standort, Ladenöffnungszeiten oder Versandzeiten. Allerdings erfordern sie ein geeignetes Lesegerät. Wenngleich hierfür grundsätzlich auch Computer, Tablets oder Smartphones in Frage kommen, ist für komfortables Lesen ein E-Book-reader notwendig, der – je nach Ausstattung – mit vergleichsweise hohen Anschaffungskosten verbunden sein kann.

**66.** Neben dem klassischen Verkauf haben sich neue Geschäftsmodelle zur Verbreitung des E-Books etabliert.<sup>70</sup> Hierzu zählen Abonnement- oder Flatrate-Modelle, bei denen die Nutzer eine monatliche Nutzungsgebühr entrichten und danach unbegrenzten Zugriff auf die vom Anbieter geführten Titel erhalten. Auch hier ist Amazon mit seinem kindle unlimited-Angebot, das insgesamt über 1 Mio. deutsch- und fremdsprachige Titel umfasst, führend.<sup>71</sup> Direkter Konkurrent ist der deutsche Anbieter Skoobe, der mit rund 200 Tsd. vorrangig deutschsprachigen Titeln ein deutlich eingeschränktes Angebot vorhält.<sup>72</sup> Ein alternatives Produkt ist die werbefinanzierte und für den Nutzer kostenlose E-Book-Applikation readfy, die rund 100 Tsd. Titel umfasst.<sup>73</sup> Im Oktober 2017 haben die Gründungsmitglieder der tolineo-Allianz – Thalia, Weltbild und Hugendubel – bekannt gegeben, unter dem Namen tolineo select ein eigenes, kuratiertes E-Book-Abonnement aufzusetzen, das statt vieler Titel monatlich 40 neue ausgewählte Werke unterschiedlicher Genres anbietet, aus denen der Abonnent vier auswählen kann.<sup>74</sup> Ein ähnliches Konzept verfolgt die niederländische Plattform bookchoice, die seit Oktober 2017 auch in Deutschland verfügbar ist.<sup>75</sup>

### 2.2.4.3 Amazons Sonderrolle im Onlinebuchmarkt

**67.** Amazon nimmt unter den Onlinebuchhändlern in verschiedener Hinsicht eine Sonderstellung ein. Es ist wahrscheinlich, dass Amazon als mit Abstand größter Anbieter nicht nur die günstigste Kostenstruktur aufweist, sondern als international tätiges Handelsunternehmen mit breit gefächelter Produktpalette auch über weitere Wettbewerbsvorteile verfügt.

**68.** Die Gründe für mögliche Kostenvorteile Amazons sind vielfältig. Es ist wahrscheinlich, dass Amazon als weitaus größter Akteur am deutschen Buchmarkt Größenvorteile („economies of scale“) generieren kann. Ein entscheidender Vorteil sollte auch sein, dass Amazon eine eigene Infrastruktur mit Warenlagern vorhält und somit – im

---

<sup>69</sup> Vgl. hierzu auch Tz. 192 in diesem Gutachten.

<sup>70</sup> Siehe hierzu Tz. 54 in diesem Gutachten.

<sup>71</sup> Vgl. Amazon, <https://www.amazon.de/gp/feature.html?docId=1002872331>, Abruf am 14. Mai 2018.

<sup>72</sup> Vgl. Skoobe, <https://www.skoobe.de/press/kit/das-buchangebot-auf-einen-blick>, Abruf am 14. Mai 2018.

<sup>73</sup> Vgl. Readfy, <https://www.readfy.com/de/>, Abruf am 14. Mai 2018.

<sup>74</sup> Vgl. N. N., Thalia, Weltbild und Hugendubel setzen auf ein eigenes eBook-Abo-Modell, [buchmarkt.de](http://buchmarkt.de), 11. Oktober 2017.

<sup>75</sup> Vgl. N. N., Bookchoice startet in Deutschland, [boersenblatt.net](http://boersenblatt.net), 4. Oktober 2017.

Gegensatz zum Großteil der Onlinekonkurrenz – unabhängiger von den Logistikdienstleistern des Zwischenbuchhandels ist. Dadurch bedingt ist Amazons Anteil an der Wertschöpfungskette im Buchmarkt vermutlich größer als bei der Konkurrenz. Profitieren dürfte Amazon hier auch von signifikanten Verbundvorteilen („economies of scope“). Amazon vertreibt mittlerweile Produkte aus nahezu allen Lebensbereichen und der Umsatz im Buchgeschäft in Höhe von ca. EUR 1,6 Mrd. im Jahr 2015<sup>76</sup> macht weniger als 15 Prozent des Gesamtumsatzes in Deutschland aus.<sup>77</sup> Somit verteilen sich Kosten für die Lager- und Vertriebsinfrastruktur auf viele Produktgruppen. Zwar nehmen auch andere Onlinebuchhändler verstärkt Artikel aus dem Nicht-Buchtsegment ins Sortiment, dennoch ist deren Bedeutung in keiner Weise mit jener bei Amazon vergleichbar.

**69.** Durch seine Größe hat Amazon gegenüber Geschäftspartnern potenziell erhebliche Verhandlungsmacht. Für Verlage stellt Amazon den bedeutendsten Absatzkanal dar, sodass davon auszugehen ist, dass Amazon sehr gute Bezugskonditionen im Markt durchsetzen kann.<sup>78</sup> Auch mit Paketdienstleistern, über die Waren an den Endkunden ausgeliefert werden, dürfte Amazon aufgrund der großen Volumina günstigere Konditionen aushandeln können als alternative Onlinebuchhändler.

**70.** Die hohen Nutzer- und Verkaufszahlen erlauben es Amazon, umfangreiche personalisierte Kundendatenbestände aufzubauen. Auf deren Basis kann Amazon präzise Buchempfehlungen und Alternativvorschläge unterbreiten und das Angebot zielgerichtet an den individuellen Kundenpräferenzen ausrichten. Zwar stehen diese Möglichkeiten generell auch anderen Onlinebuchhändlern zur Verfügung und werden von diesen auch genutzt, doch können die anderen Onlinehändler dabei nur auf weniger Informationen über das Konsumentenverhalten zugreifen. Außerdem dürfte auch die Expertise bei deren Auswertung weniger weit entwickelt sein als bei Amazon, das als führendes Unternehmen auf diesem Gebiet gilt.

**71.** Darüber hinaus verfolgt Amazon umfassende Kundenbindungsstrategien. Hier zu nennen sind das kostenpflichtige Mitgliederprogramm Amazon Prime, das etwa eine kostenlose Expresslieferung auch bei der Bestellung von Büchern beinhaltet. Auch im E-Book-Segment versucht Amazon, Kunden langfristig an sein kindle-Angebot zu binden. Anders als die tolinio-Allianz setzt Amazon hierfür auf ein geschlossenes System: Auf dem konzerneigenen kindle-reader können ausschließlich bei Amazon gekaufte kindle-E-Books angezeigt werden.<sup>79</sup> Ebenso ist es nicht möglich, bei Amazon erworbene E-Books auf anderen E-Book-Readern zu lesen als dem kindle-reader. Zwar können kindle-E-Books auch auf anderen Endgeräten wie Computer, Tablet oder Smartphone aufgerufen werden, Voraussetzung hierfür ist eine jedoch kindle-Applikation und eine Anmeldung über das Amazon-Konto. Sobald der Kunde sich also für den E-Book-Kauf bei Amazon entschieden hat, ist ein Wechsel zu einem alternativen Anbieter sowohl von E-Books als auch E-Readern nicht mehr ohne spürbare Wechselkosten möglich („Lock-in-Effekt“).

**72.** Im Gegensatz zum Großteil der Onlinekonkurrenz, die direkt oder indirekt auch im stationären Buchhandel tätig ist, unterhält Amazon bislang keine Ladengeschäfte in Deutschland. Daher konnte Amazon sein Onlinegeschäft mit Büchern – auch in Form von Abo-Modellen – ausbauen, ohne Kannibalisierungseffekte im stationären Buchhandelsgeschäft befürchten zu müssen. Allerdings ist Amazon Publishing Ende November eine Kooperation mit dem Barsortiment KNV eingegangen, sodass die rund 800 von Amazon verlegten Titel als gedruckte Bücher

---

<sup>76</sup> Vgl. Renner, K.-H., Warum Amazon in Deutschland keine Chance hat, a. a. O.

<sup>77</sup> Der Umsatz von Amazon im deutschen Markt wird für 2015 auf rund EUR 12,6 Mrd. geschätzt; vgl. Kolf, F., Versandhändler bricht sein Schweigen, Handelsblatt online, 29. Januar 2016.

<sup>78</sup> Zu (relativer) Marktmacht Amazons gegenüber Verlagen siehe Monopolkommission, Sondergutachten 68, Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte, Baden-Baden 2015, Tz. 385 ff. und Tz. 402.

<sup>79</sup> Vgl. Tz. 22 in diesem Gutachten.

auch von anderen Buchhändlern vertrieben werden können.<sup>80</sup> Außerdem hat Amazon im Dezember 2017 angekündigt, auch in Deutschland Ladengeschäfte eröffnen zu wollen.<sup>81</sup>

### 2.2.5 Große Heterogenität auf Abnehmerseite

**73.** Auf der Abnehmerseite ist grundsätzlich zwischen privaten und institutionellen Nachfragern zu differenzieren. Auch wenn private Buchkäufer nicht Adressat des Buchpreisbindungsgesetzes sind, hat die Buchpreisbindung den unmittelbaren Effekt, dass Abnehmer unabhängig vom Vertriebskanal identische Preise für einen Buchtitel vorfinden. Für eine Reihe institutioneller Abnehmer sieht das BuchPrG in § 7 gestaffelte und größtenteils in der Höhe festgeschriebene Rabatte auf den festen Endkundenpreis vor.

**74.** Den weitaus größeren Umsatz dürften Buchhändler und direkt vertreibende Verlage mit privaten Abnehmern machen. Der Kreis der privaten Buchkäufer ist als hochgradig heterogen anzusehen, etwa hinsichtlich der für den Buchkauf zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen, des Interesses am Lesen, der Kaufmotivation, der Beratungsbedürftigkeit oder aber des bevorzugten Vertriebskanals. In der Buchhandelsliteratur sind eine Vielzahl von Käufertypologien entwickelt worden, die eine Klassifizierung von Buchkunden vornehmen.<sup>82</sup> Allerdings fehlen oftmals statistische Erhebungen zur Bedeutung der unterschiedlichen Kundengruppen. Eine Ausnahme stellt die Studie „Buchkäufer und -leser“ des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels – zuletzt 2015 erschienen – dar.<sup>83</sup> Einige Ergebnisse, die für die Bewertung der Buchpreisbindung in vorliegenden Gutachten relevante Erkenntnisse liefern, sollen im Folgenden zusammenfassend dargestellt werden.

**75.** Der Anteil der Buchkäufer, d. h. der Personen, die mindestens ein Buch innerhalb eines Jahres gekauft haben, lag in Deutschland im Jahr 2015 bei 59 Prozent und damit um 2 Prozentpunkte höher als in der vorhergehenden Untersuchung von 2008.<sup>84</sup> Den größten Anteil unter den Buchkäufern machen Wenigkäufer (weniger als 8 Bücher pro Jahr) mit 42 Prozent aus, mit weitem Abstand gefolgt von Durchschnittskäufern (8 bis 14 Bücher) und Vielkäufern (mehr als 14 Bücher) (vgl. Abbildung 2.11).

**76.** Aufgeschlüsselt nach Altersgruppen zeigt sich ein stark differenziertes Bild.<sup>85</sup> Während in der jüngsten Gruppe der bis zu 19-Jährigen lediglich 45 Prozent im vergangenen Jahr ein Buch erworben haben, steigt dieser Wert kontinuierlich mit steigendem Alter und erreicht 70 Prozent bei den über 60-Jährigen. Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei der durchschnittlichen Pro-Kopf-Intensität ab: Die über 60-Jährigen kaufen mit durchschnittlich 12,6 Büchern im Jahr mehr als doppelt so viele Bücher wie junge Kunden unter 19 Jahren.<sup>86</sup>

**77.** Im Gegensatz zu den moderat angestiegenen Buchkäuferanteilen ist der Anteil der Personen, die in den abgelaufenen 12 Monaten mindestens ein Buch gelesen haben, zwischen 2008 und 2015 von 90 Prozent auf 83 Prozent zurückgegangen.<sup>87</sup> Die größte Gruppe unter den Lesern machen mit 41 Prozent Wenigleser aus (weniger als 10

---

<sup>80</sup> Vgl. N. N., KNV beliefert stationären Buchhandel mit Titeln von Amazon Publishing, boersenblatt.net, 28. November 2017. Allerdings haben eine Reihe von großen Buchhandelsketten angekündigt, die Werke von Amazon publishing nicht zu vertreiben, vgl. N. N., „Ihr sägt an dem Ast, auf dem wir sitzen“, boersenblatt.net, 29. November 2017.

<sup>81</sup> Vgl. N. N., Amazon will Geschäfte in Deutschland eröffnen, Wirtschaftswoche online, 18. Dezember 2017.

<sup>82</sup> Vgl. hierzu Bramann, K.-W./Cremer, P., Wirtschaftsunternehmen Sortiment - Der Buchhandel in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts (Band 4), 4. Auflage, Frankfurt am Main 2011, Abschnitt 6.2 und Rürup, B./ Klopffleisch, R./ Stumpp, H., Ökonomische Analyse der Buchpreisbindung, a. a. O., Abschnitt 3.2.3.1.

<sup>83</sup> Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buchkäufer und -leser 2015: Profile, Motive, Einstellungen, Frankfurt am Main, Pressemappe 14. Oktober 2015. Die Datengrundlage der Studie ist das repräsentative GfK Verbraucherpanel MediaScope Buch mit 25.000 Personen, die zu ihren privaten Buchkäufen befragt wurden, vgl. ebenda, S. 3.

<sup>84</sup> Vgl. ebenda, S. 11.

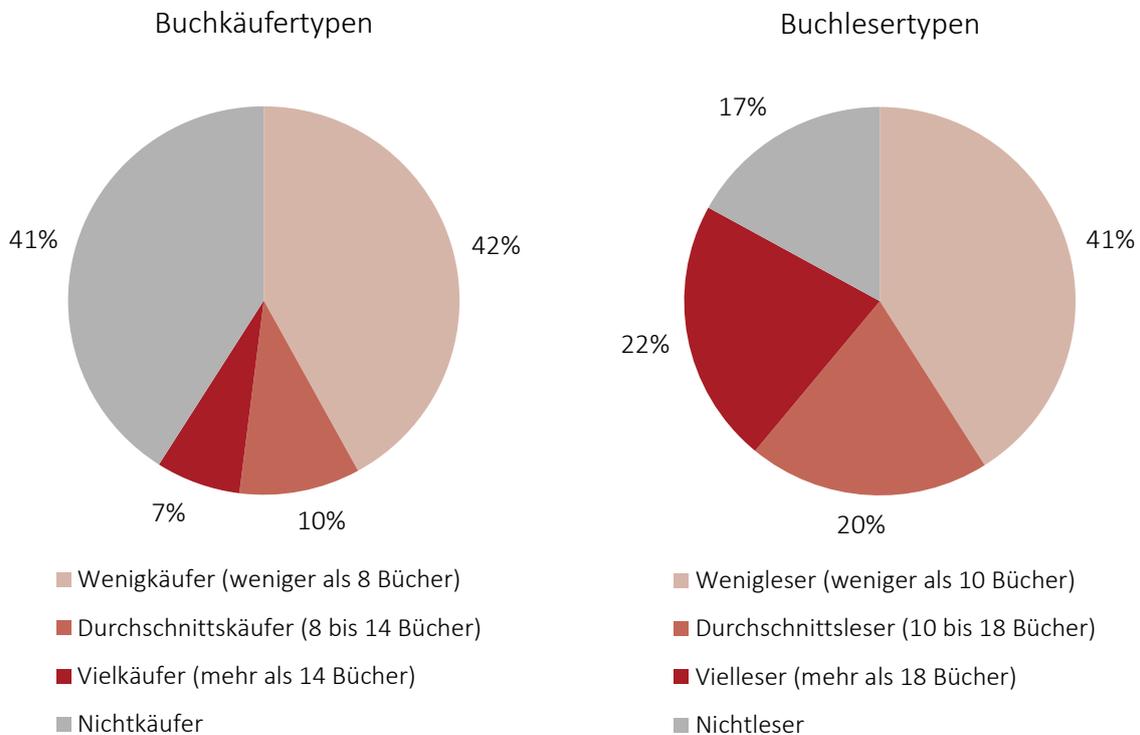
<sup>85</sup> Vgl. ebenda, S. 13.

<sup>86</sup> Vgl. ebenda, S. 19.

<sup>87</sup> Vgl. ebenda, S. 25.

Bücher pro Jahr). Durchschnittsleser (10 bis 18 Bücher) und Vielleser (mehr als 18 Bücher) kommen auf Anteile von 20 bzw. 22 Prozent (vgl. Abbildung 2.11). Anders als beim Käuferanteil, ist der Leseranteil zwischen den unterschiedlichen Altersgruppen nahezu identisch und nimmt nur bei den Älteren über 60 leicht ab.<sup>88</sup>

**Abbildung 2.11: Buchkäufer- und Buchlesertypen 2015**



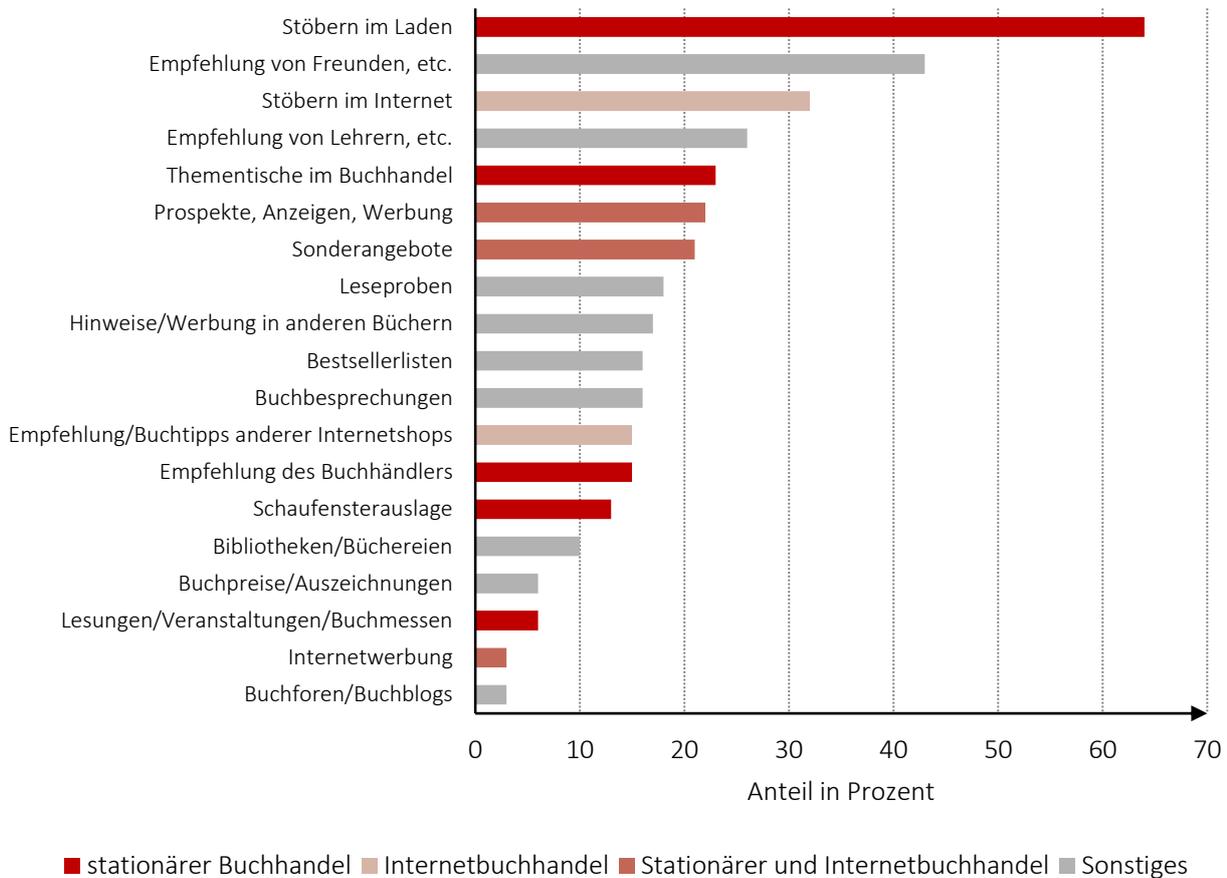
Quelle: Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buchkäufer und -leser 2015: Profile, Motive, Einstellungen, a. a. O., S. 11 u. 25; eigene Darstellung

**78.** Danach befragt, wie sie auf die von ihnen gekauften Bücher aufmerksam geworden sind, gaben 64 Prozent der Buchkäufer an, dass sie ihre Bücher nach dem Stöbern im Buchladen kaufen (vgl. Abbildung 2.12). Auf Platz zwei folgte die persönliche Empfehlung aus dem sozialen Umfeld (43 Prozent) und an dritter Stelle das Stöbern im Internet (32 Prozent).

**79.** Ordnet man die genannten Aufmerksamkeitsquellen dem stationären bzw. Onlinehandel zu, zeigen sich zwei Dinge. Erstens schreiben die Befragten den Quellen, die dem stationären Handel zugeordnet sind, eine größere Bedeutung zu. Stöbern im Buchhandel erzeugt Aufmerksamkeit bei mehr als doppelt so vielen Kunden als das Stöbern im Internet. Es zeigt sich jedoch zweitens auch, dass viele Aufmerksamkeitsquellen entweder von beiden Handelsformen und bzw. oder von Verlagen ausgehen können (z. B. Werbung, Prospekte, etc.) oder aber gänzlich unabhängig von der Vertriebskette sind (z. B. Empfehlungen, Bestsellerlisten, etc.).

<sup>88</sup> Vgl. ebenda, S. 27.

**Abbildung 2.12: Aufmerksamkeitsquellen für den Buchkauf**



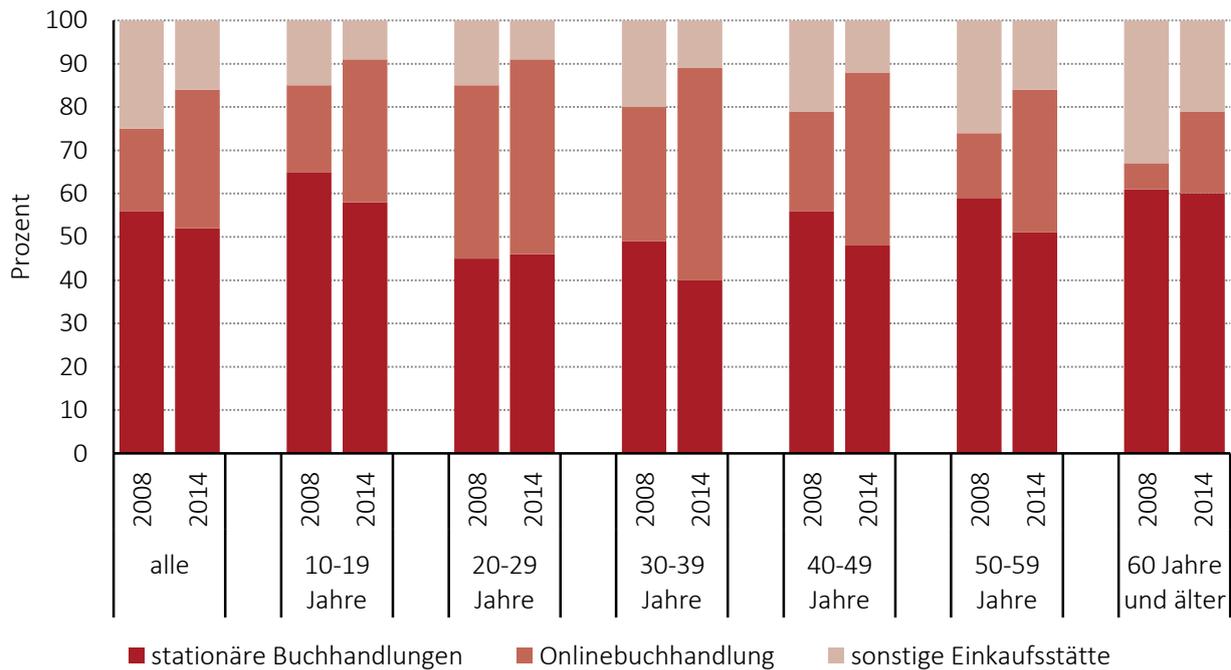
Quelle: Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buchkäufer und -leser 2015: Profile, Motive, Einstellungen, a. a. O., S. 37; eigene Darstellung

**80.** Die Studie zeigt ferner, dass Kunden einen Titel häufig dort kaufen, wo er ihre Aufmerksamkeit geweckt hat.<sup>89</sup> Zwei Drittel der Befragten gaben an, Bücher immer oder gelegentlich in der Buchhandlung zu entdecken und sie auch vor Ort zu kaufen. Bei Internetkäufen lag der Anteil bei 39 Prozent. Die Ergebnisse belegen auch, dass mehr Kunden im Internet gefundene Titel im stationären Buchhandel erwerben (24 Prozent), als es umgekehrt der Fall ist (17 Prozent).

**81.** Die Bedeutung der verschiedenen Handelskanäle variiert dabei substantziell zwischen den unterschiedlichen Altersgruppen (vgl. Abbildung 2.13). Der stationäre Handel spielt insbesondere bei den jüngsten und ältesten Buchkäufern eine besonders wichtige Rolle. Der Ausgabenanteil im Internet ist bei den Buchkunden zwischen 20 und 39 Jahren am größten. Verglichen mit den Daten der Voruntersuchung von 2008 zeigt sich ein eindeutiger Trend zugunsten des Internet. Der Anteil der Käufe im stationären Handel ist in fast allen Altersklassen, zum Teil drastisch, gefallen. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei sonstigen Einkaufsstätten, die deutlich an Bedeutung verloren haben.

<sup>89</sup> Vgl. ebenda, S. 42.

**Abbildung 2.13: Ausgaben für Bücher nach Altersklasse und Handelsformat 2008 und 2014**



Quelle: Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buchkäufer und -leser 2015: Profile, Motive, Einstellungen, a. a. O., S. 46; eigene Darstellung

**82.** Die Zahl der E-Book-Käufer lag im Jahr 2016 bei 3,8 Mio.<sup>90</sup> Die Käuferreichweite des E-Books, d. h. der prozentuale Anteil der E-Book-Käufer an der Bevölkerung ab 10 Jahren, betrug damit lediglich 5,6 Prozent. Nach starkem Wachstum zwischen den Jahren 2010 und 2013 ist dieser Wert seitdem nahezu konstant.<sup>91</sup> Weiterhin nimmt allerdings die Kaufintensität kontinuierlich zu. Sie liegt gegenwertig bei durchschnittlich 7,4 Exemplaren pro E-Book-Käufer.

**83.** Die zweite Abnehmergruppe umfasst private und öffentliche institutionelle Abnehmer wie Wirtschaftsunternehmen, Kanzleien, Schulen, Bibliotheken und die öffentliche Verwaltung. Gemäß § 7 Abs. 2 BuchPrG können Buchhändler wissenschaftlichen Bibliotheken einen Rabatt von bis zu 5 Prozent gewähren, Büchereien sogar bis zu 10 Prozent. Auf Sammelbestellungen von Büchern für den Schulunterricht gewähren Verkäufer nach § 7 Abs. 3 BuchPrG je nach Gesamtwert der Bestellung und Stückzahl gestaffelte Rabatte zwischen 8 und 15 Prozent. Bestellen Schulen aus ihrem eigenen Budget, wird ein pauschaler Nachlass in Höhe von 12 Prozent gewährt. Anders als bei privaten Buchkäufern ist bei einigen institutionellen Abnehmern von einer gewissen Nachfragemacht auszugehen, da hier einzelne Nachfrager über ein großes Budget verfügen und eine große Anzahl an Büchern ordern.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buch und Buchhandel in Zahlen 2017, a. a. O., S. 30.

<sup>91</sup> Zur Entwicklung der Verbreitung von E-Books im deutschen Buchmarkt siehe auch Tz. 54 f.

<sup>92</sup> Vgl. Rürup, B./ Klopffleisch, R./ Stumpp, H., Ökonomische Analyse der Buchpreisbindung, a. a. O., S. 62.

## Kapitel 3

### Buchmärkte in Europa und Erfahrungen mit dem Wegfall der Buchpreisbindung

**84.** Aufgrund sprachlicher und kultureller, aber auch ökonomischer und rechtlicher Besonderheiten ist von nationalen Buchmärkten in Europa auszugehen, die in unterschiedlichem Maße miteinander verbunden sind. Im Folgenden soll zunächst die Situation hinsichtlich der Buchpreisbindung in den 28 Staaten der EU und den vier Ländern der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)<sup>93</sup> dargestellt werden.<sup>94</sup> Außerdem sollen einige Kennzahlen präsentiert werden, die als wichtige Indikatoren für einen funktionierenden Buchmarkt gelten (Abschnitt 3.1). Abschließend sollen die Folgen der Aufgabe gebundener Preise in Großbritannien und der Schweiz näher betrachtet werden (Abschnitt 3.2).

#### 3.1 Europäische Buchmärkte: Ein Überblick

##### 3.1.1 Buchpreisbindungen in Europa: Ein uneinheitliches Bild

**85.** Innerhalb Europas zeigt sich ein uneinheitliches Bild hinsichtlich des Preisregimes (vgl. Abbildung 3.1). Von 32 Staaten in Europa haben 14 gebundene Endkundenpreise für Bücher.<sup>95</sup> Die wichtigsten Länder mit gebundenen Endkundenpreisen, gemessen am Jahresumsatz im Buchmarkt, sind Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien.<sup>96</sup> Aufgrund der wettbewerbsrechtlichen Bedenken der Europäischen Kommission gegen Branchenvereinbarungen sind viele Länder, wie auch Deutschland im Jahr 2002, zu einer gesetzlich verankerten Buchpreisbindung übergegangen.<sup>97</sup> In Spanien besteht ein Buchpreisgesetz bereits seit 1975 und in Frankreich seit 1981. Seitdem erfolgte etwa in Island (1995), Portugal (1996), Griechenland (1997), Österreich (2001), Italien (2002) und den Niederlanden (2005) die Einführung gesetzlich gebundener Buchpreise, oftmals nach dem Vorbild des als „Loi Lang“ bekannten französischen Buchpreisbindungsgesetzes.<sup>98</sup> Eine Ausnahme stellt Norwegen dar, wo die Buchpreisbindung weiterhin durch Branchenvereinbarungen geregelt ist.

**86.** Die Ausgestaltung des Buchpreissystems variiert zwischen den Staaten bezüglich der erfassten Produkte, der Dauer der verbindlichen Preisfestsetzung, möglicher Ausnahmen sowie der Höhe zulässiger Rabatte für private und institutionelle Abnehmer wie Bibliotheken, Schulen und Buchklubs.<sup>99</sup>

**87.** Demgegenüber stehen 18 Länder, in denen Buchpreise grundsätzlich ungebunden sind. Der bei weitem größte preisbindungsfreie Buchmarkt, gemessen am Umsatz, ist Großbritannien vor Polen und Schweden. In dieser Gruppe befinden sich einige Länder, die zuvor ein System gebundener Preise – zumeist durch Branchenvereinbarung – verfolgt haben und dann zu freien Buchpreisen übergegangen sind. So wurden in Schweden und Finnland bereits

<sup>93</sup> Die Mitgliedstaaten der EFTA sind Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

<sup>94</sup> Buchpreisbindungen existieren außerhalb Europas in nur wenigen Ländern, vgl. Appelman, M., Fixed book price, in: Towse, R. (Hrsg.), A Handbook of Cultural Economics, Cheltenham 2003, S. 237. Ausnahmen sind etwa Argentinien, Japan, Mexiko und Südkorea, vgl. International Publishers Association, Global Fixed Book Price Report, Brüssel, 23. Mai 2014.

<sup>95</sup> Vgl. Rønning, H. u. a., Books – At what Price? Report on Policy Instruments in the Publishing Industry in Europe, Bericht für das Norwegische Kultusministerium und das Ministerium für Bildung und Forschung, Oslo, 15. Februar 2012, Kapitel 3 und Frankfurter Buchmesse, Buchmärkte, [http://www.buchmesse.de/de/international/buchmaerkte\\_weltweit/index.html](http://www.buchmesse.de/de/international/buchmaerkte_weltweit/index.html), Abruf am 14. Mai 2018.

<sup>96</sup> Vgl. Federation of European Publishers, The Book Sector in Europe: Facts and Figures 2017, Brüssel, 7. März 2017, S. 8.

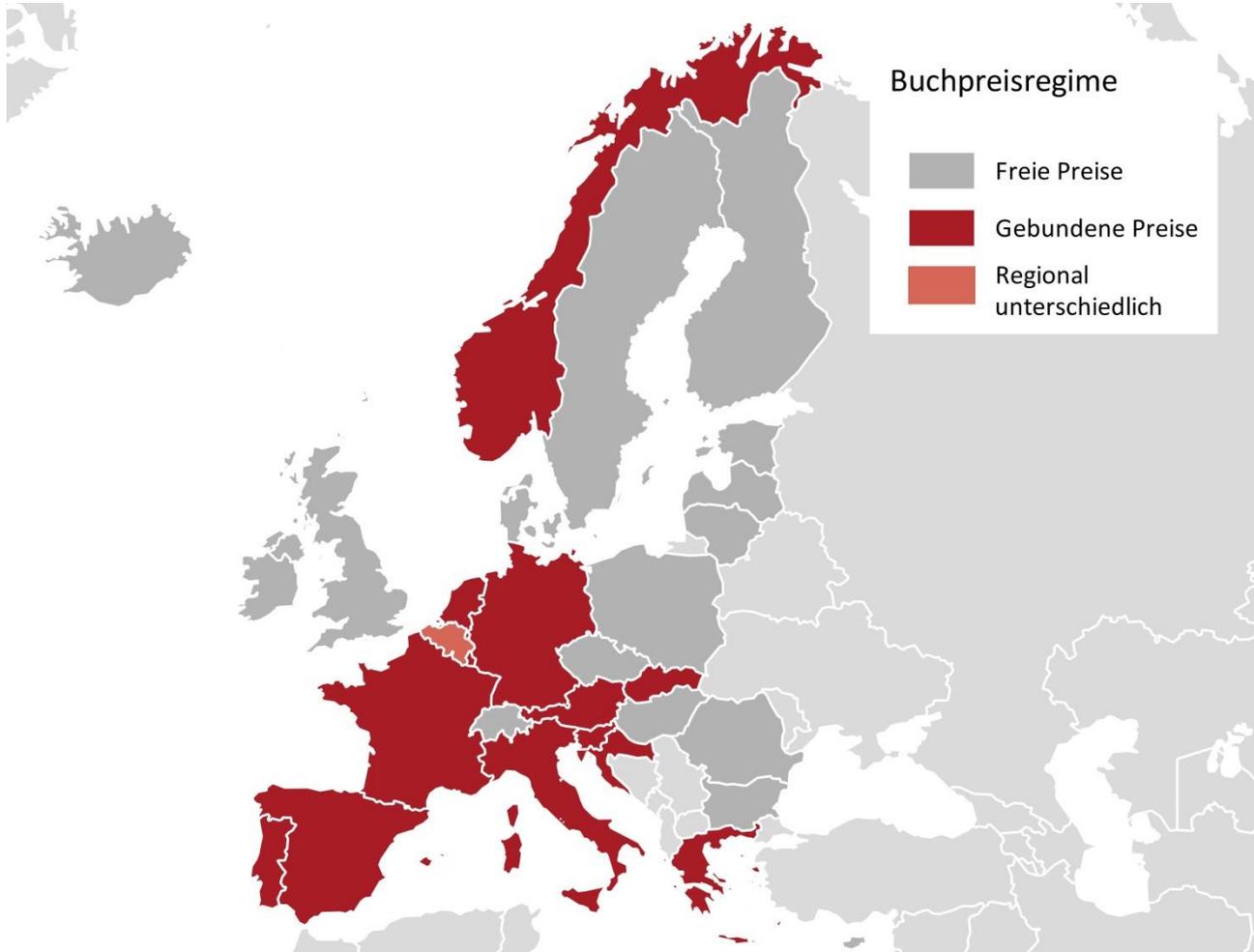
<sup>97</sup> Vgl. Rønning, H. u. a., Books – At what Price? Report on Policy Instruments in the Publishing Industry in Europe, a. a. O., S. 8.

<sup>98</sup> Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buchpreisbindungen und Mehrwertsteuersätze in Europa, <https://www.boersenverein.de/sixcms/media.php/976/Buchpreisbindung%20Fago.pdf>, Abruf am 14. Mai 2018 und Stockmann, D. (2004). Free or Fixed Prices on Books-Patterns of Book Pricing in Europe, Javnost-The Public 11(4), S. 50.

<sup>99</sup> Vgl. Rønning, H. u. a., Books – At what Price? Report on Policy Instruments in the Publishing Industry in Europe, a. a. O., S. 26 f.

1970 bzw. 1971 die bestehenden Vereinbarungen aufgehoben. Es folgten Belgien (1981), Irland (1989), Island (1995), Großbritannien (1995), die Deutschschweiz (2007) und zuletzt Dänemark (2011).<sup>100</sup>

**Abbildung 3.1: Buchpreisbindungen in EU und EFTA**



Quellen: Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buchpreisbindungen und Mehrwertsteuersätze in Europa, a. a. O.; Rønning, H. u. a., Books – At what Price? Report on Policy Instruments in the Publishing Industry in Europe, a. a. O., S. 26 f. und International Publishers Association, Global Fixed Price Report, a. a. O.; eigene Darstellung

**88.** In jüngerer Zeit hat es auch in Ländern oder Regionen ohne Buchpreisbindung gegenläufige Bestrebungen gegeben, eine solche einzuführen. So trat etwa in der belgischen Region Wallonien zum 1. Januar 2018 eine gesetzlich verankerte Buchpreisbindung in Kraft.<sup>101</sup> Auch in Polen wird die Einführung einer gesetzlichen Buchpreisbindung auf Initiative der polnischen Buchkammer, dem Branchenverband der polnischen Verleger und Buchhändler, vorangetrieben und vom polnischen Kultusministerium geprüft.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Vgl. ebenda, Abschnitt 3.4.

<sup>101</sup> Vgl. N. N., Wallonien führt Buchpreisbindung ein, buchreport.de, 2. November 2017.

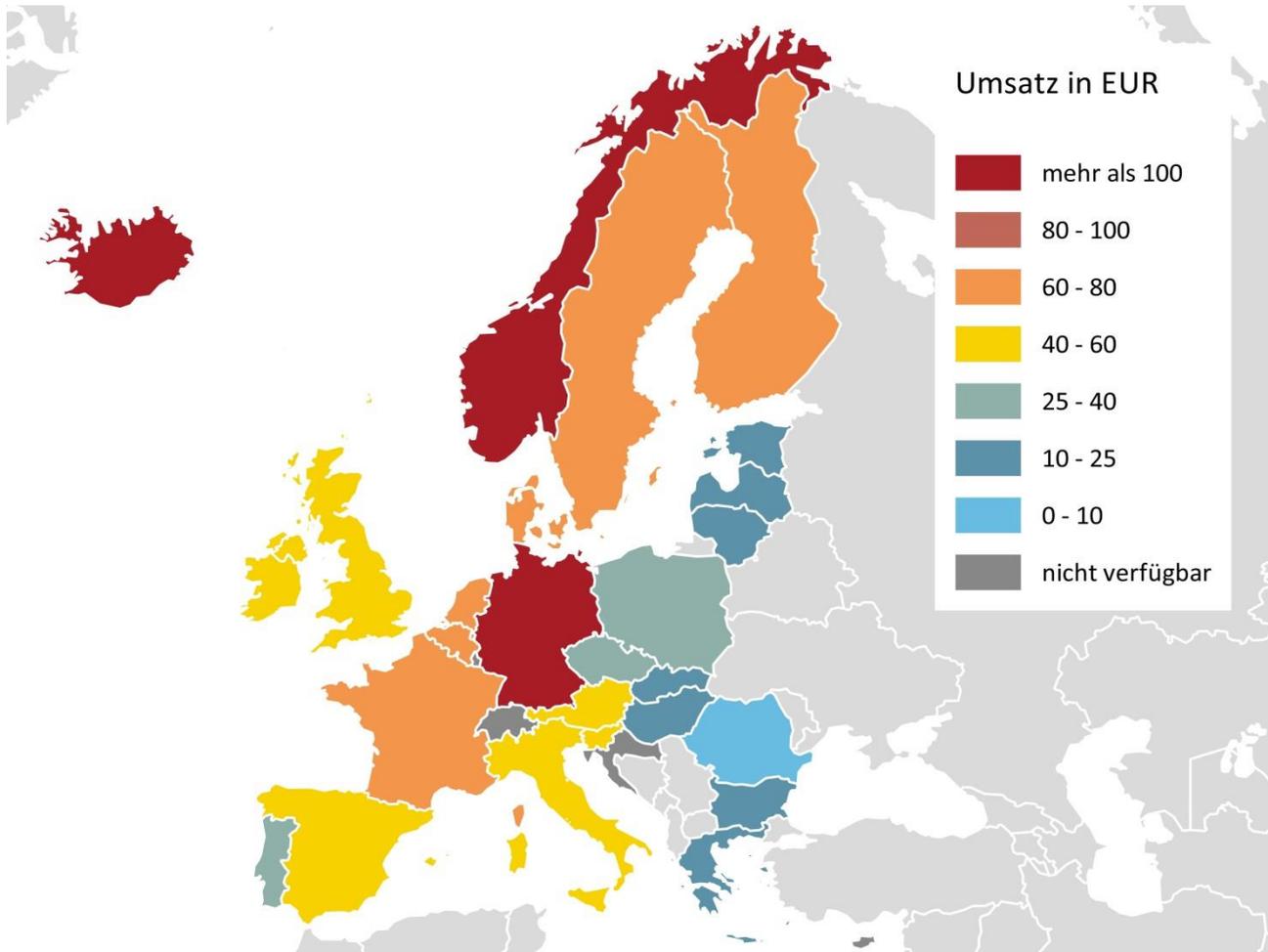
<sup>102</sup> Vgl. Adamows, J., Polish Publishers call for Book VAT reductions and make another Bid for fixed prices, publishersperspective.com, 27. März 2017.

### 3.1.2 Deutliche Unterschiede zwischen nationalen Buchmärkten in Europa

#### 3.1.2.1 Pro-Kopf-Umsätze variieren stark

**89.** Ein Vergleich des Pro-Kopf-Umsatzes zeigt drastische Unterschiede zwischen den europäischen Buchmärkten (vgl. Abbildung 3.2). Der Umsatz pro Einwohner variiert zwischen weniger als EUR 10 und mehr als EUR 100 pro Jahr.

**Abbildung 3.2: Pro-Kopf-Umsätze im Buchmarkt in EU und EFTA 2015**

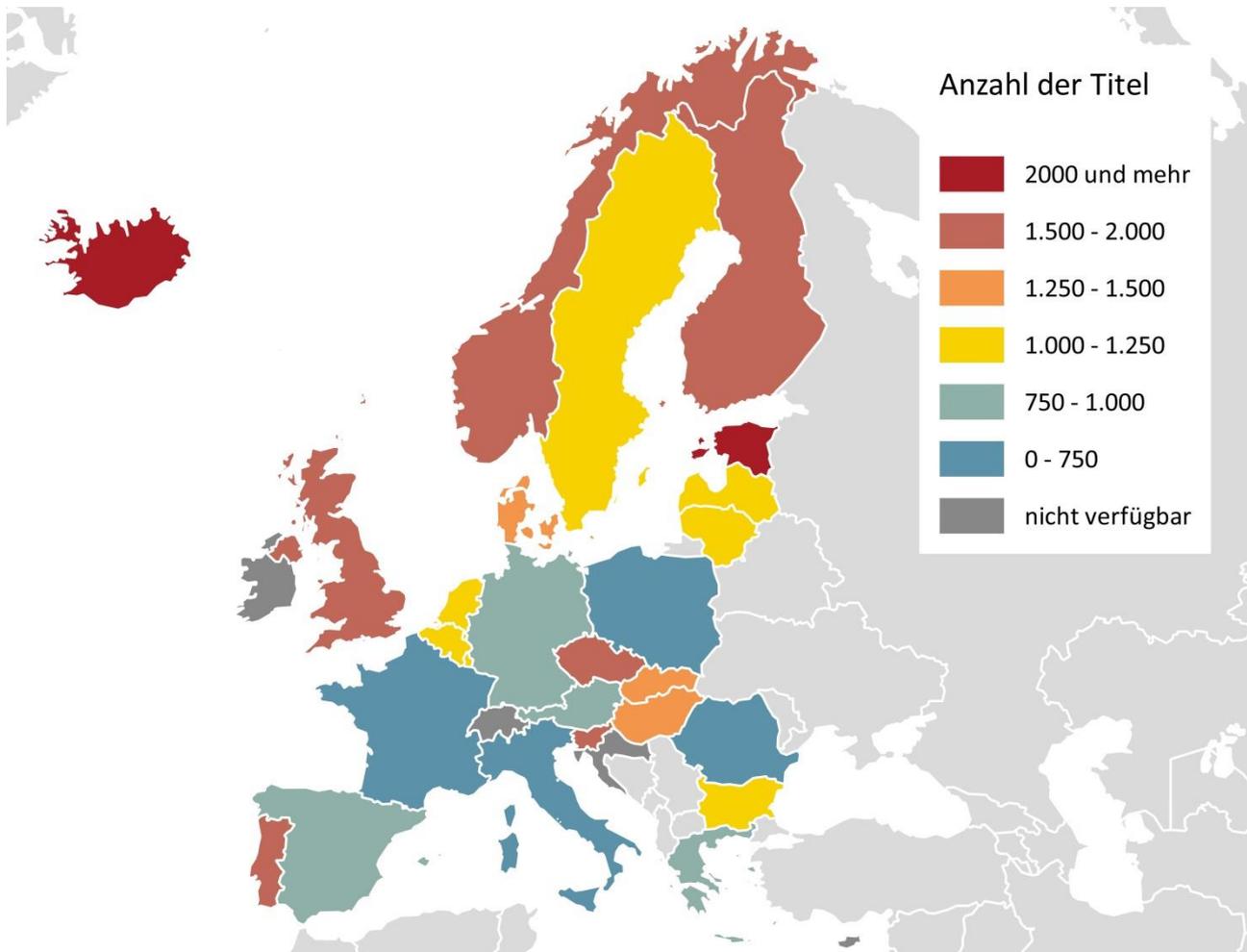


Quelle: Federation of European Publishers, The Book Sector in Europe: Facts and Figures 2017, a. a. O., S. 8; eigene Darstellung

**90.** Mit einem Umsatz von mehr als EUR 100 pro Einwohner nehmen Deutschland, Norwegen und Island Spitzenpositionen ein, gefolgt von Frankreich, Belgien, den Niederlanden, Schweden und Finnland, in denen Bücher im Wert von EUR 60 bis EUR 80 pro Person umgesetzt werden. Mittlere Pro-Kopf-Umsätze von EUR 40 bis EUR 60 werden in Großbritannien, Irland, Italien und Österreich erwirtschaftet. Die Länder Osteuropas, Portugal und Griechenland befinden sich in den unteren Umsatzklassen.

#### 3.1.2.2 Große Unterschiede bei der Titelproduktion

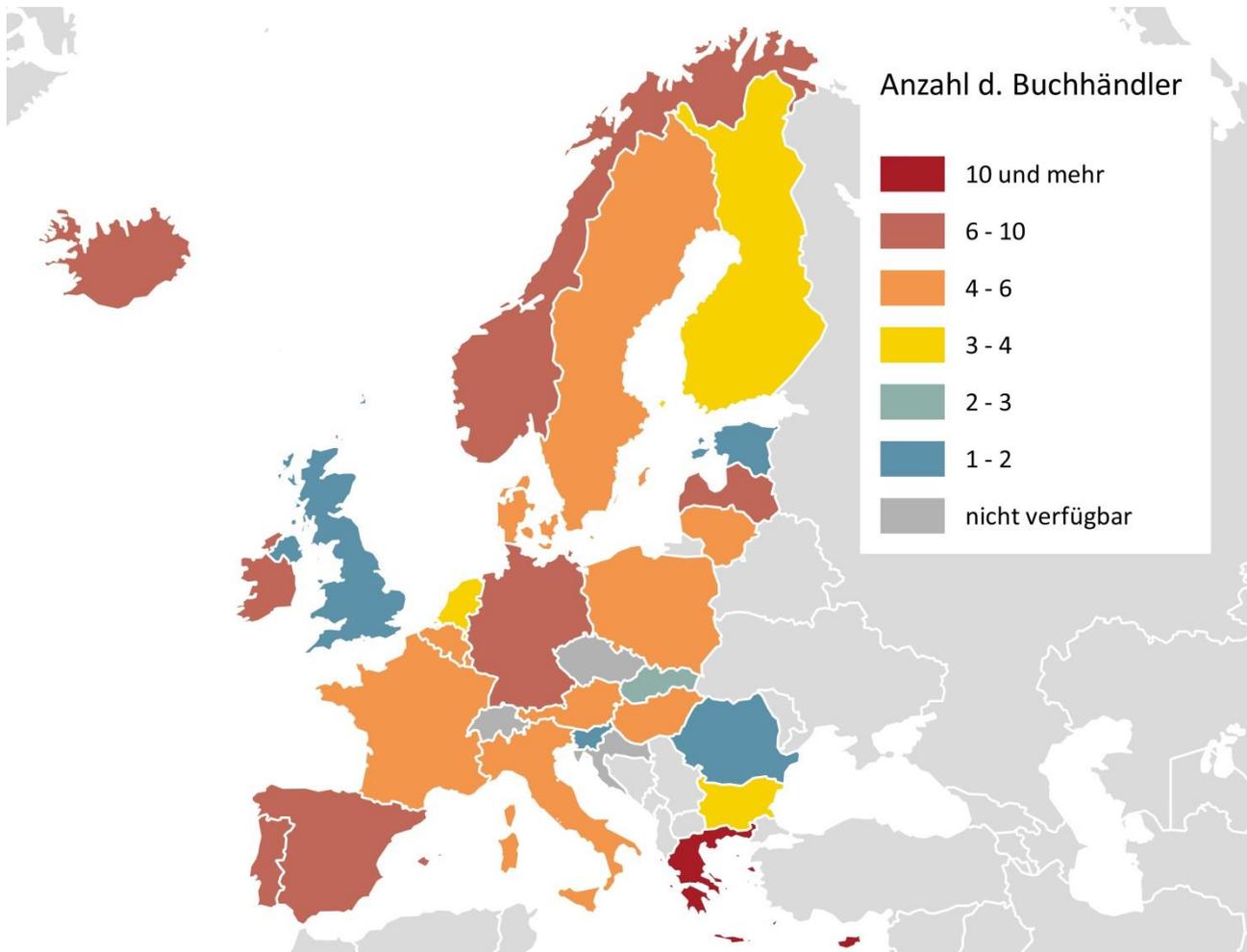
**91.** Auch der Vergleich der durchschnittlichen Anzahl neuer Titel über die Jahre 2010 bis 2015 belegt deutliche Unterschiede zwischen den Buchmärkten in Europa (vgl. Abbildung 3.3). Während in Island und Estland über 2.000 Titel pro Mio. Einwohner veröffentlicht werden, beträgt die durchschnittliche Titelproduktion in Frankreich, Italien, Polen und Rumänien weniger als 750 pro Mio. Einwohner. Deutschland liegt mit durchschnittlich 750 bis 1.000 Publikationen auf einem der hinteren Plätze.

**Abbildung 3.3: Titelproduktion pro Mio. Einwohner in EU und EFTA 2010 bis 2015**

Quelle: Federation of European Publishers, The Book Sector in Europe: Facts and Figures 2017, a. a. O., S. 7; eigene Darstellung

### 3.1.2.3 Buchhandelsdichte in Europa sehr heterogen

**92.** Drastische Unterschiede zwischen Ländern bestehen auch bei der Anzahl der Buchhändler pro Mio. Einwohner (vgl. Abbildung 3.4). Über die größte Zahl an Verkaufsstellen im Buchfachhandel relativ zur Bevölkerung verfügen Griechenland und Zypern mit mehr als 100 Buchhandlungen auf eine Million Einwohner. Mit gerade einmal 10 bis 20 Buchhändlern auf eine Million Einwohnern liegt dieser Wert in Großbritannien, Estland, Slowenien, Kroatien und Rumänien am niedrigsten. In Deutschland ist die Buchhandelsdichte mit 60 bis 100 Buchhändlern auf eine Million Einwohner verhältnismäßig hoch.

**Abbildung 3.4: Anzahl der Buchhändler pro Mio. Einwohner in EU und EFTA 2014**

Quelle: Federation of European Publishers, The Book Sector in Europe: Facts and Figures 2017, a. a. O., S. 13; eigene Darstellung

### 3.1.3 Buchpreisbindung ist weder Voraussetzung noch Garant für einen funktionierenden Buchmarkt

**93.** Ob die Buchpreisbindung zur Funktionsfähigkeit eines Buchmarktes beitragen kann oder diesem sogar entgegensteht, lässt sich aus den dargestellten Kennzahlen nicht ableiten. Zwischen den europäischen Buchmärkten bestehen, wie eingangs erwähnt, neben der Preisbindungspolitik viele kulturelle, rechtliche und ökonomische Unterschiede. Dies macht es unmöglich, nationale Differenzen eindeutig auf das Bestehen bzw. Nicht-Bestehen einer Buchpreisbindung zurückzuführen.

**94.** Gleichwohl ist der Schluss zulässig, dass die Buchpreisbindung weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für das wirtschaftliche Funktionieren eines Buchmarktes darstellt: Bei Indikatoren wie Titelvielfalt, Pro-Kopf-Umsatz und Buchhandelsdichte belegen sowohl Länder mit als auch ohne Buchpreisbindung die vorderen Plätze. Somit sind gebundene Buchpreise kein Garant dafür, dass sich ein bestimmtes Marktergebnis einstellt und z. B. das Kulturgut Buch wirtschaftlich gefördert wird. Außerdem zeigt sich, dass die hier präsentierten Indikatoren nicht notwendigerweise in dieselbe Richtung deuten. So gibt es Länder, die in einer Kategorie Spitzenwerte erreichen, in anderen aber deutlich schlechter abschneiden. Deutschland etwa befindet sich in der höchsten Umsatzkategorie und weist eine überdurchschnittliche Versorgungsdichte mit Buchhandlungen auf, die Titelproduktion pro Kopf liegt hingegen unter dem europäischen Durchschnitt.

### 3.2 Erfahrungen nach Wegfall der Buchpreisbindung in ausgewählten Ländern

**95.** Seit den 1970ern hat eine Reihe von Ländern die Buchpreisbindung zugunsten freier Preise aufgegeben. Aufgrund der Besonderheiten nationaler Buchmärkte ist eine direkte Übertragung der dort gesammelten Erkenntnisse auf Deutschland aber nicht möglich. Dies gilt insbesondere, da die Liberalisierung vieler europäischer Buchmärkte in eine Zeit fällt, in der die Digitalisierung des Buchmarktes entweder noch bevorstand oder erst in ihren Anfängen war.<sup>103</sup> Trotzdem können die Erfahrungen aus anderen Ländern einerseits Rückschlüsse auf die Wirkungsweise gebundener Endkundenpreise zulassen. Andererseits können sie auch wichtige Anhaltspunkte liefern, welche Entwicklung sich in Deutschland im Falle der Abschaffung fester Buchpreise abzeichnen würde.

**96.** Im Folgenden sollen deshalb die Auswirkungen eines Wechsels von gebundenen zu freien Preisen am Beispiel Großbritanniens (Abschnitt 3.2.1) und der Deutschschweiz (Abschnitt 3.2.2) analysiert werden.<sup>104</sup> Die aus diesen Ländern gewonnenen Erkenntnisse werden an entsprechender Stelle und unter Berücksichtigung des jeweiligen Kontextes in die Bewertung der Buchpreisbindung in Deutschland einbezogen (vgl. Abschnitt 4.2).

#### 3.2.1 Großbritannien: Titelproduktion, Absatzzahlen und Verlagsumsätze steigen, stationärer Buchhandel verliert

**97.** In Großbritannien bestand mit dem sog. Net Book Agreement (NBA) bereits seit 1900 ein System gebundener Endkundenpreise für Bücher.<sup>105</sup> Hierbei handelte es sich um eine freiwillige horizontale Vereinbarung zwischen Verlagen, denen grundsätzlich freigestellt war, ob ein Werk als „net book“ gelten und damit der Preisbindung unterliegen sollte. Die vertikale Preisbindung zwischen Verlag und dem Buchhandel erfolgte durch entsprechende Verbote in den Vertragsbedingungen, unterhalb des festgesetzten Mindestpreises zu verkaufen.

**98.** Das NBA war eine gerichtlich bestätigte Ausnahme vom britischen Kartellverbot, die länderübergreifend auch in Irland galt. Ab Anfang der 1990er Jahre wurde das NBA von verschiedenen Seiten angegriffen.<sup>106</sup> Sowohl die Europäische Kommission als auch das Europäische Gericht erster Instanz sahen in der grenzüberschreitenden Buchpreisbindung einen Verstoß gegen das Kartellverbot des Art. 85 EWG-Vertrag (heute Art. 101 AEUV). Infolgedessen wurde die Anwendung des NBA in Irland 1991 ausgesetzt. 1994 erklärte die irische Wettbewerbsbehörde jegliche Preisbindungen auf dem Buchmarkt für unzulässig. Zwar wurde die erstgerichtliche Entscheidung 1995 in Teilen aufgehoben und an die Kommission zurückverwiesen, jedoch kam es zu keiner erneuten Entscheidung. Bereits seit Anfang der 1990er Jahre hatten große Buchhandelsketten wiederholt die Vertragsbedingungen des NBA gebrochen und Kundennachlässe gewährt. Der Entschluss einiger Großverlage, im Oktober 1995 aus dem NBA auszutreten, löste letztendlich eine Kettenreaktion aus, die praktisch das Ende gebundener Buchpreise in Großbritannien bedeutete. 1997 wurde das NBA formell untersagt.<sup>107</sup>

<sup>103</sup> Vgl. Tz. 87 in diesem Gutachten.

<sup>104</sup> Ein weiteres prominentes und gut dokumentiertes Beispiel ist Schweden. Da die Aufgabe der Buchpreisbindung dort bereits mehr als 40 Jahre zurückliegt und die damalige Marktsituation in Schweden schwerlich auf die heutige Zeit in Deutschland übertragen werden kann, soll an dieser Stelle auf eine Betrachtung verzichtet werden. Für eine kurze Darstellung der Entwicklung siehe Monopolkommission, XIII. Hauptgutachten, a. a. O. Eine detaillierte Analyse findet sich bei Richter, T., Die Aufhebung der Preisbindung für Bücher - Fallbeispiel Schweden, Wiesbaden 1995.

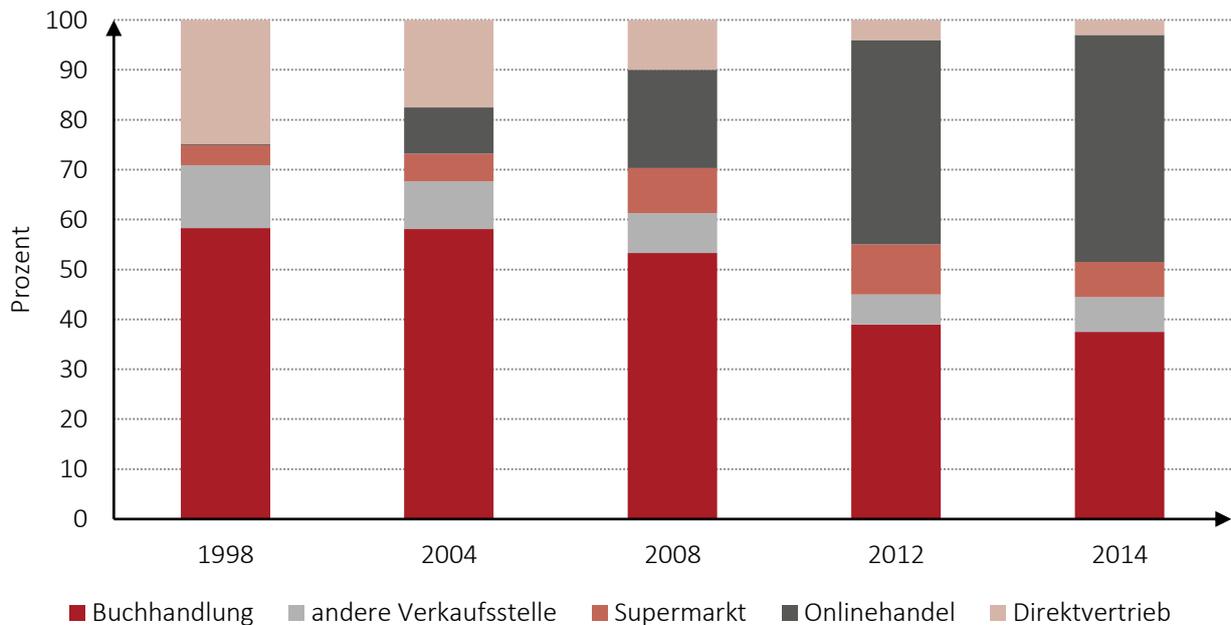
<sup>105</sup> Vgl. Wilson, C., The Net Book Agreement, DTI Economics Paper No. 9, S. 31 ff. und Dearnley, J./Feather, J., The UK Bookselling Trade Without Resale Price Maintenance: An Overview of Change 1995-2001, Publishing Research Quarterly, 2002, S. 16 ff.

<sup>106</sup> Zum Fall des Net Book Agreements in Großbritannien siehe auch Monopolkommission, XIII. Hauptgutachten, Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen, a. a. O., Abschnitt 3.2.2, sowie etwa Goldschmitt, R., Grenzüberschreitende Buchpreisbindung und internationaler Buchmarkt, Wiesbaden 2000, S. 60 ff.; Utton, M., Books Are Not Different After All: Observations on the Formal Ending of the Net Book Agreement in the UK, International Journal of the Economics of Business 7(1), 2000, S. 115 ff. und Wilson, C., The Net Book Agreement, a. a. O., S. 32 ff.

<sup>107</sup> UK Restrictive Practices Court, Entscheidung vom 13 März 1997 – *Re Net Book Agreement*.

**99.** Nach der Aufhebung des NBA haben sich die Marktanteile der unterschiedlichen Vertriebsformen – gemessen am Umsatz – stark verändert (vgl. Abbildung 3.5). Ein negativer Trend zeigte sich vor allem bei stationären Buchhandlungen, die zwischen 1998 und 2014 mehr als 20 Prozentpunkte eingebüßt haben. Ähnliches gilt für traditionelle Versandhändler und Buchklubs, die mittlerweile keinen relevanten Absatzkanal mehr darstellen. Umsatzanteile gewinnen konnten Supermärkte und in besonderem Maße der Onlinehandel mit Büchern.

**Abbildung 3.5: Umsatzanteil nach Vertriebsform in Großbritannien 1998 bis 2014**



Quelle: Nensel, A. K., *Discounted and Digital: British Publishing in the Wake of the Net Book Agreement*, in: Nensel, A. K./Reinfandt, C., *The Literary Market in the UK*, Universität Tübingen, 2017, S. 48, m. w. N.; eigene Darstellung

**100.** Eine getrennte Betrachtung der vier bzw. fünf größten Buchhandelsketten einerseits und allen anderen stationären Buchhändlern andererseits bietet ein differenzierteres Bild.<sup>108</sup> Die größten Filialisten konnten ihren Marktanteil zunächst steigern, dieser begann jedoch bereits 2004 wieder zu fallen und lag 2007 leicht unter dem Niveau von 1998. Ursächlich für den zunächst wachsenden Marktanteil dürfte unter anderem die massive Ausweitung der Verkaufsfläche gewesen sein, aber auch der Markteintritt und die starke Expansion der amerikanischen Buchhandelskette Borders.<sup>109</sup> Allerdings kam es zu einer Konsolidierung durch Unternehmensübernahmen, etwa der Buchhandelskette Ottakar's durch den Konkurrenten Waterstone's im Jahr 2006.<sup>110</sup> Spätestens seit der Geschäftsaufgabe der Buchhandelskette Borders und der Schließung ihrer Filialen im Jahr 2009 ist das Filialnetz der großen Ketten merklich ausgedünnt.<sup>111</sup>

**101.** Der Marktanteil der übrigen, überwiegend kleineren stationären Buchhandlungen hat sich in den ersten zehn Jahren nach Aufgabe der gebundenen Preise halbiert.<sup>112</sup> Insbesondere in den ersten Jahren waren die Marktanteilsverluste in diesem Segment stark ausgeprägt. Nach einem zunächst starken Rückgang hat sie jedoch die Zahl

<sup>108</sup> Vgl. Fishwick, F., *Book Prices in the UK Since the End of Resale Price Maintenance*, *International Journal of the Economics of Business* 15(3), 2008, S. 369.

<sup>109</sup> Vgl. Wilson, C., *The Net Book Agreement*, a. a. O., S. 44.

<sup>110</sup> Vgl. N. N., *Do bookshops have a future?*, *The Independent online*, 14. März 2011.

<sup>111</sup> Vgl. Woo, Z./Finch, J., *End of a chapter for Borders*, *The Guardian online*, 26. November 2009.

<sup>112</sup> Vgl. Fishwick, F., *Book Prices in the UK Since the End of Resale Price Maintenance*, a. a. O., S. 369.

der stationären Buchhändler in den letzten Jahren stabilisiert und konnte zuletzt sogar leicht zulegen. Auf die neuen Marktgegebenheiten haben insbesondere kleinere Buchhandlungen durch eine Anpassung ihrer Geschäftsstrategie reagiert, indem sie ihr individuelles Profil geschärft haben, verstärkt Nischen bedienen, die Beratung ausgedehnt oder aber ihre Aktivitäten im Onlinehandel verstärkt haben.<sup>113</sup> Ferner gibt es Hinweise, dass einige unabhängige Buchhändler dem Beispiel der Filialisten folgend ihre Verkaufsfläche vergrößert haben.<sup>114</sup>

**102.** Der am schnellsten wachsende Vertriebskanal war zeitweilig der Onlinehandel mit Büchern. Bis zum Jahr 2014 war sein Anteil am Markt auf rund 46 Prozent gestiegen. Seitdem hat sich die Entwicklung deutlich verlangsamt und im Jahr 2016 ist der Umsatz im stationären Handel stärker gewachsen als im Onlinebuchhandel.<sup>115</sup> Der bedeutendste Anbieter in Großbritannien ist Amazon mit einem geschätzten Anteil am Onlinemarkt von 70 Prozent (Stand 2011).<sup>116</sup> Mit Book Depository ist 2004 ein neuer Onlinebuchhändler gegründet worden, der bis zur Übernahme durch Amazon im Jahr 2011 einen Marktanteil von 5 Prozent am Onlinemarkt erlangen konnte und hohe Wachstumsraten aufwies.<sup>117</sup> Obwohl durchaus Bedenken gegen die Übernahme bestanden,<sup>118</sup> sah das Office of Fair Trading – das den Fall untersucht hat – keine Notwendigkeit, ihn an die Competition Commission zu verweisen, welche die Übernahme hätte untersagen können.<sup>119</sup> Book Depository tritt auch nach der Akquisition durch Amazon eigenständig auf und hält nach eigenen Angaben 18 Millionen Titel vor, die es in über 100 Länder versendet.<sup>120</sup>

**103.** Ein weiterer wichtiger Trend der vergangenen Jahre war die zwischenzeitlich rasante Zunahme des E-Book-Anteils. Nachdem der Marktanteil des E-Books – gemessen am Inlandsumsatz der Verlage – mit 19 Prozent im Jahr 2014 seinen Höchstwert erreicht hatte, ist er im Jahr 2016 auf rund 15 Prozent zurückgegangen.<sup>121</sup> Während die Konsumausgaben 2016 im Vergleich zum Vorjahr um sechs Prozent gewachsen sind, gingen die E-Book-Umsätze um 4 Prozent zurück.<sup>122</sup> Der bei weitem bedeutendste E-Book-Anbieter ist Amazon mit einem geschätzten Marktanteil von knapp 80 Prozent im E-Book-Segment.<sup>123</sup>

**104.** Neben dem Onlinebuchhandel konnte auch der Verkauf von Büchern in Supermärkten angeregt werden. Anders als im Internethandel umfasst das Buchsortiment der Lebensmitteleinzelhändler nur wenige populäre Massentitel. Ihr Marktanteil im Jahr 2016 bei den Top 5.000 Titeln wird auf über 20 Prozent geschätzt, bei Bestsellern dürfte der Anteil noch bedeutend höher liegen.<sup>124</sup> Eine Ausnahme stellt die britische Lebensmitteleinzelhandelskette Tesco dar, die in ausgewählten Filialen ein breiteres Buchsortiment eingeführt hat. Zeitweise haben die

---

<sup>113</sup> Vgl. Dearnley, J./Feather, J., *The UK Bookselling Trade Without Resale Price Maintenance: An Overview of Change 1995-2001*, a. a. O., S. 25.

<sup>114</sup> Vgl. ebenda, S. 21.

<sup>115</sup> Vgl. The Publishers Association, *The Book Industry in Statistics 2016*, a. a. O., Abschnitt 3.2.

<sup>116</sup> Vgl. The Booksellers Association, *The Proposed Acquisition of the Book Depository by Amazon - Submission from the Booksellers Association to the Office of Fair Trading*, London, 18. Juli 2011, S. 5.

<sup>117</sup> Vgl. ebenda, S. 10.

<sup>118</sup> Zur Position der Booksellers Association und der Publishers Association siehe etwa Campbell, L., *BA and PA set to oppose Amazon-Book Depository merger*, *The Bookseller online*, 7. Juli 2011.

<sup>119</sup> Vgl. Office of Fair Trading, *Anticipated acquisition by Amazon.com Inc of the Book Depository International Limited*, London, 14. Dezember 2011.

<sup>120</sup> Vgl. Book Depository, <https://www.bookdepository.com/help/topic/HelpId/35/About-us#helpContent>, Abruf am 14. Mai 2018.

<sup>121</sup> Vgl. The Publishers Association, *The Book Industry in Statistics 2016*, a. a. O., Abschnitt 2.

<sup>122</sup> Vgl. ebenda, Abschnitt 3.2.

<sup>123</sup> Vgl. Wischenbart, R. u. a., *Global eBook: A report on market trends and developments. Update spring 2014*, Bericht der Rüdiger Wischenbart Content and Consulting, Wien, April 2014, S. 21.

<sup>124</sup> Vgl. Fishwick, F., *Book Prices in the UK Since the End of Resale Price Maintenance*, a. a. O., S. 369.

Supermarktketten Tesco und Sainsburys eigene E-Books-Plattformen betrieben, sich jedoch 2015 bzw. 2016 aus dem Geschäft mit digitalen Büchern wieder zurückgezogen.<sup>125</sup>

**105.** Nach dem Ende des NBA sind Preisempfehlungen an die Stelle von gebundenen Preisen getreten, an welche die Händler jedoch nicht gebunden sind und auf welche sie individuelle Rabatte gewähren dürfen. Nachdem Rabatte zunächst auf wenige auflagenstarke Titel beschränkt waren, hat sich die Zahl der rabattierten Werke im Zeitverlauf deutlich gesteigert.<sup>126</sup> Ursächlich hierfür war einerseits, dass Supermärkte ihr Buchsortiment erweitert haben und andererseits der Onlinebuchhandel, dem Beispiel Amazons folgend, auf nahezu alle verfügbaren Titel Nachlässe gewährt. In den letzten Jahren lag der durchschnittliche tatsächliche Verkaufspreis um rund 25 Prozent unterhalb der unverbindlichen Preisempfehlung.<sup>127</sup> Die durchschnittlichen Rabatte variieren dabei stark zwischen den unterschiedlichen Warengruppen und liegen etwa bei Sachbüchern im Schnitt bei über 40 Prozent.<sup>128</sup> Da die Verlage gleichzeitig ihre Preisempfehlungen angehoben haben, lassen sich aus der Höhe des Rabatts keine Rückschlüsse auf das Preisniveau ziehen.

**106.** Die Entwicklung der tatsächlichen Verbraucherpreise in den Jahren nach 1995 ist in einer Reihe von Studien untersucht worden.<sup>129</sup> Dazu ist wiederholt der Versuch unternommen worden, das allgemeine Preisniveau für Bücher zu bestimmen und in Relation etwa zur allgemeinen Teuerungsrate zu setzen. Dabei ergeben sich – neben der beschränkten Datenverfügbarkeit – jedoch eine Vielzahl an Schwierigkeiten, etwa die Frage, wie eine Preisdifferenz zwischen unterschiedlichen Vertriebskanälen bei einem Titel zu bewerten ist und mit welchem Gewicht die Preise unterschiedlicher Titel in den Index eingehen sollen. Einige Autoren gelangen zu der Erkenntnis, dass Buchpreise in den Jahren nach dem Ende des NBA schneller gestiegen seien als das durchschnittliche Preisniveau.<sup>130</sup> Andere kommen zu dem Ergebnis, dass die realen Preise seit der Abschaffung der Preisbindung relativ stabil geblieben seien, nachdem sie in den Vorjahren deutlich angestiegen waren.<sup>131</sup> Die Autoren stimmen grundsätzlich darin überein, dass sich Bestsellertitel verbilligt haben, auch weil sie von Supermärkten und dem Internethandel aggressiv bepreist und als Lockmittel eingesetzt werden. Bei Titeln des „long tail“ lassen sich keine eindeutigen Aussagen treffen. Gleichwohl ist hier nicht auszuschließen, dass sich diese Titel z. T. verteuert haben. Eine Erklärung für diese Entwicklung könnte sein, dass Verlage die Preisempfehlung grundsätzlich höher ansetzen als zu Zeiten des NBA.<sup>132</sup> Für Titel, die sich letztendlich als Bestseller herausstellen, treten die großen Anbieter am Markt in intensiven Wettbewerb, indem sie starke Nachlässe gewähren. Weniger erfolgreiche Titel nehmen diese Anbieter nicht ins Angebot, oder sie stehen aufgrund der geringeren Sichtbarkeit der Titel in einem weniger intensiven Wettbewerbsverhältnis. Daher können hier die Rabatte zum Teil so niedrig ausfallen, dass die tatsächlichen Endkundenpreise über dem Niveau bei gebundenen Preisen liegen.

---

<sup>125</sup> Vgl. Bridle, J., Tesco shows how to get out of ebooks gracefully, The Guardian online, 8. Februar 2015 und Campbell, L., Sainsbury's exits e-book market, The Bookseller online, 20. September 2016.

<sup>126</sup> Vgl. Fishwick, F., Book Prices in the UK Since the End of Resale Price Maintenance, a. a. O., S. 368 f.

<sup>127</sup> Vgl. The Booksellers Association, UK Book Sales - ASP v RRP Discount 2005-2014, <https://www.booksellers.org.uk/BookSellers/BizFormFiles/8b36d872-0e60-4326-a8a0-467e4a20fb20.pdf>, Abruf am 14. Mai 2018.

<sup>128</sup> Vgl. The Booksellers Association, UK Book Sales – Key Categories 2005-2014, <https://www.booksellers.org.uk/BookSellers/BizFormFiles/2e55a060-411e-4520-8179-fc26d821e526.pdf>, Abruf am 14. Mai 2018.

<sup>129</sup> Vgl. etwa Fishwick, F., Book Prices in the UK Since the End of Resale Price Maintenance, a. a. O., S. 361 ff.; Dearnley, J./Feather, J., The UK Bookselling Trade Without Resale Price Maintenance: An Overview of Change 1995-2001, a. a. O., S. 26 ff. und Vgl. Wilson, C., The Net Book Agreement, a. a. O., S. 39 ff.

<sup>130</sup> So etwa Fishwick, F., Two sides of the same coin, London Book Fair Preview, 23. Februar 2001, S. 18 f. und Fishwick, F., Book Prices in the UK Since the End of Resale Price Maintenance, a. a. O., S. 361 ff.

<sup>131</sup> Vgl. Wilson, C., The Net Book Agreement, a. a. O., S. 40 f.

<sup>132</sup> Vgl. Fishwick, F., Book Prices in the UK Since the End of Resale Price Maintenance, a. a. O., S. 370 und Tz. 243 in diesem Gutachten.

**107.** Die – dank der Präsenz in Supermärkten oder der zwischenzeitlichen Expansion der Filialisten – verbesserte Verfügbarkeit und Sichtbarkeit von Büchern hat positive Nachfrageimpulse ausgelöst.<sup>133</sup> So sind die realen Ausgaben für Bücher bis zum Jahr 2000 um rund 5 Prozent gestiegen.<sup>134</sup> Am stärksten ausgeprägt war der positive Effekt bei den Kundengruppen der niedrigsten Einkommensschichten. Die Mehrausgaben sind dabei nicht (allein) auf mögliche Preissteigerungen zurückzuführen, sondern auch auf den Anstieg der verkauften Exemplare. Dabei war dieser Effekt insbesondere durch die wichtigsten 100 Titel getrieben, deren Absatzzahlen im Jahr 2000 um 38 Prozent höher lagen als im Jahr 1995.<sup>135</sup>

**108.** Die Auswirkungen der Aufgabe fester Ladenpreise für das britische Verlagswesen sind weniger gut dokumentiert als die auf der Handelsseite. Das um die Inflation bereinigte Umsatzwachstum betrug 3,4 Prozent im Zeitraum von 1997 bis 2007.<sup>136</sup> Zur Entwicklung der Nettoverlagsumsätze im In- und Ausland liegen ab dem Jahr 2003 genauere Daten vor, seit 2008 bzw. 2013 auch differenziert nach gedruckten Büchern und E-Books (vgl. Abbildung 3.6). Die nominalen Umsätze sind im Beobachtungszeitraum stark gestiegen.<sup>137</sup> Während in den ersten Jahren der Trend sowohl von heimischen Verkäufen als auch dem Exportmarkt getrieben war, trug insbesondere der Export von Büchern ab 2008 zum Wachstum bei. Der Umsatz am nationalen Markt mit digitalen und gedruckten Büchern sank in der Folge bis 2014 merklich, konnte sich aber seitdem wieder deutlich erholen. Die positive Entwicklung der letzten Jahre geht allein auf den gestiegenen Absatz von gedruckten Büchern zurück. Der E-Book-Umsatz wies im In- und Ausland bis 2014 starke Wachstumsraten auf, ist danach aber – bedingt durch einen starken Rückgang im Inland – rückläufig.

---

<sup>133</sup> Vgl. Wilson, C., *The Net Book Agreement*, a. a. O., S. 45 f. und Fishwick, F., *Two sides of the same coin*, a. a. O., S. 16 und Dearnley, J./Feather, J., *The UK Bookselling Trade Without Resale Price Maintenance: An Overview of Change 1995-2001*, a. a. O., S. 28.

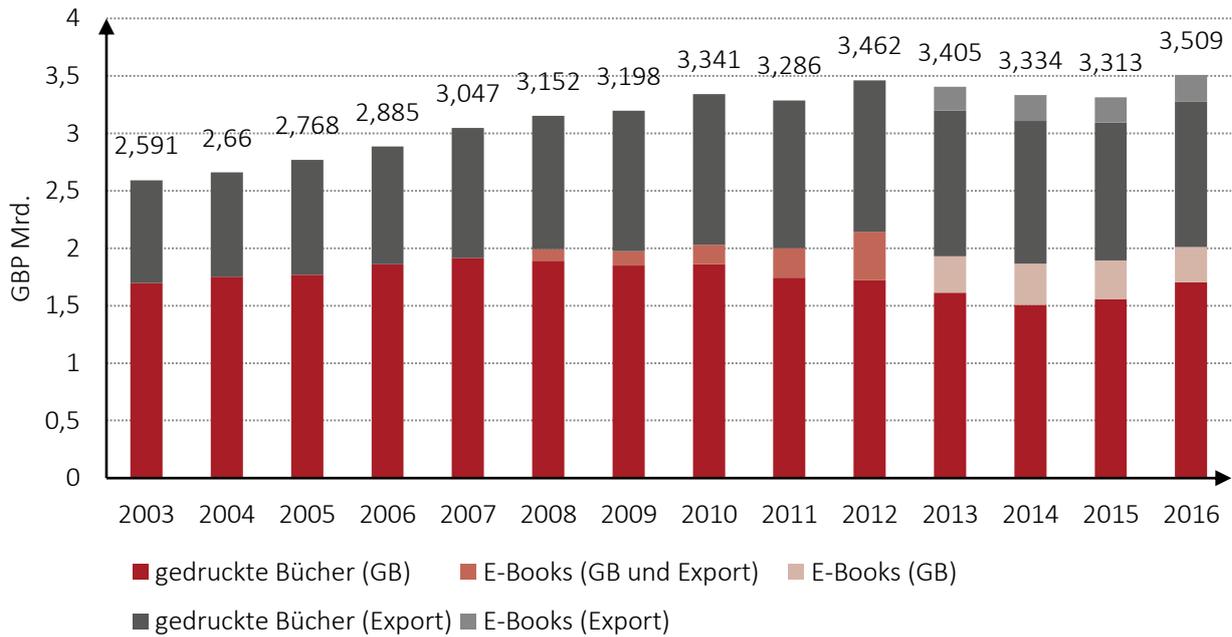
<sup>134</sup> Vgl. Fishwick, F., *Two sides of the same coin*, London Book Fair Preview, a. a. O., S. 16 f. Vergleiche hierzu auch Dearnley, J./Feather, J., *The UK Bookselling Trade Without Resale Price Maintenance - An Overview of Change 2005-2001*, a. a. O., S. 28.

<sup>135</sup> Vgl. Fishwick, F., *Two sides of the same coin*, a. a. O., S. 17.

<sup>136</sup> Vgl. Nensel, A. K., *Discounted and Digital: British Publishing in the Wake of the Net Book Agreement*, in: Nensel, A. K./Reinfandt, C., *The Literary Market in the UK*, Universität Tübingen, 2017, S. 46 f.

<sup>137</sup> Vgl. The Booksellers Association, *UK Book Sales - 2003-2014*, <https://www.booksellers.org.uk/BookSellers/BizFormFiles/9ec99f87-1c59-4928-b420-f5bdee143ca5.pdf>, Abruf am 14. Mai 2018 und The Publishers Association, *The UK Book Industry in Statistics 2016*, a. a. O., S. 1.

**Abbildung 3.6: Verlagsumsätze in Großbritannien 2003 bis 2016**

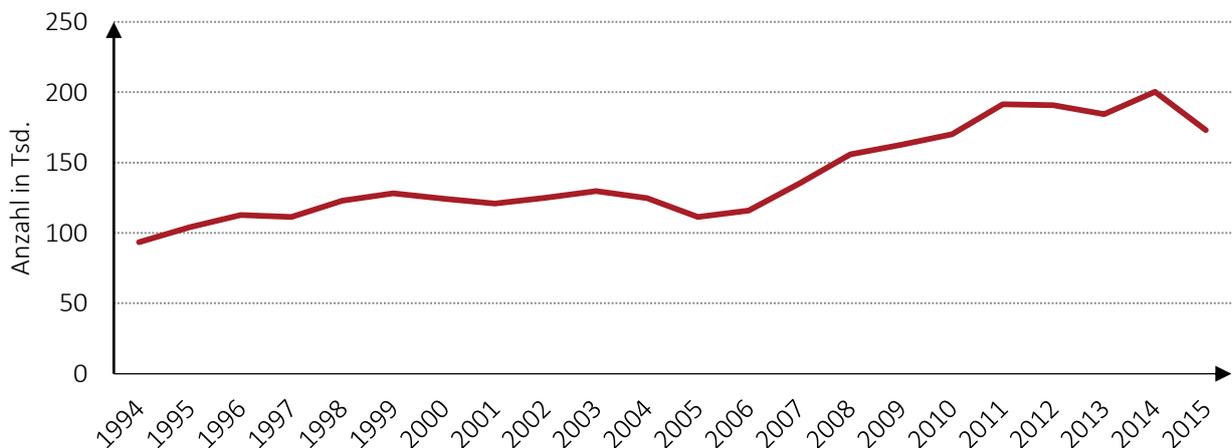


Anm.: In den Jahren 2008 bis 2012 umfassenden die E-Book-Umsätze sowohl den inländischen Markt als auch Exporte.

Quellen: The Booksellers Association, UK Book Sales - 2003-2014, a. a. O. (Daten bis einschließlich 2012) und The Publishers Association, The UK Book Industry in Statistics 2016, a. a. O., S. 1 (Daten ab 2013); eigene Darstellung

**109.** Die Anzahl der publizierten Titel hat sich im Zeitraum vom 1994 bis 2014 etwa verdoppelt (vgl. Abbildung 3.7). Das zuletzt stärkere Wachstum beruht maßgeblich darauf, dass neben Hardcover- und Taschenbuchausgaben immer mehr Werke auch als E-Book veröffentlicht werden. Bei den Editionsformen halten Taschenbücher noch immer den größten Anteil. Das E-Book hat bereits 2011 das gebundene Buch als zweitwichtigste Editionsform abgelöst.<sup>138</sup>

**Abbildung 3.7: Titelproduktion in Großbritannien 1994 bis 2015**



Quellen: Nielsen Book, More Books Published in 2008, Pressemitteilung vom 4. Februar 2009 (Daten bis einschließlich 2003), The Publishers Association, The UK Book Industry in Statistics 2016, a. a. O., Abschnitt 5.1 (Daten ab 2004); eigene Darstellung

<sup>138</sup> Vgl. The Publishers Association, The Book Industry in Statistics 2016, a. a. O., Abschn. 5.2.

**110.** Vergleicht man die Endkundenpreise mit den Verlagsabgabepreisen, zeigt sich, dass Letztere relativ betrachtet gesunken sind. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass sich die Verhandlungsmacht zugunsten des Handels verschoben hat. Ein möglicher Grund hierfür dürfte vor allem der Bedeutungsgewinn der Filialisten, Supermärkte und vor allem von Amazon sein, die gegenüber der z. T. stark fragmentierten Verlagslandschaft höhere Rabatte von bis zu 70 Prozent auf den empfohlenen Verkaufspreis durchsetzen können.<sup>139</sup> Da die Bezugskonditionen einzig Ergebnis der bilateralen Verhandlungen zwischen dem Verlag und Buchhändler sind und, anders als etwa in vielen europäischen Staaten und den USA, keiner Regulierung unterliegen, kann es zu so starken Konditionenspreizungen kommen, dass die Endkundenpreise bei großen Händlern unterhalb der Einkaufspreise der kleineren Konkurrenz liegen. Dies könnte auch dazu beigetragen haben, dass sich kleinere Buchhändler weniger stark auf Bestsellertitel konzentrieren, als es vor 1995 der Fall war.<sup>140</sup>

**111.** Fasst man die Entwicklung des britischen Buchmarktes seit 1995 zusammen, zeigt sich ein gemischtes Bild. Während die Versorgungsdichte mit stationären Buchhandlungen gesunken und bei Nischantiteln ein Preisanstieg nicht auszuschließen ist, konnten die Verfügbarkeit von Literatur – wenigstens von Massentiteln – erhöht, die Konsumausgaben stimuliert und starke Rabatte bei Bestsellern beobachtet werden. Hinzu kommen eine steigende Titelvielfalt und höhere Verlagsumsätze.

**112.** Die hier aufgezeigten Entwicklungen sind jedoch nicht ausschließlich auf das Ende der Buchpreisbindung zurückzuführen, sondern wurden auch maßgeblich von der Digitalisierung des Buchmarktes – zunächst durch den Onlineversand von Büchern, später durch die Verbreitung des E-Books – bestimmt. Es erscheint plausibel, dass die Möglichkeit einer freien Preisgestaltung einen Beitrag dazu geleistet hat, dass die Digitalisierung in Großbritannien weiter als in anderen europäischen Buchmärkten fortgeschritten ist.

### 3.2.2 Schweiz: Aufgabe der Buchpreisbindung hat den Buchmarkt nicht gefährdet

**113.** In der Deutschschweiz wurde 1976 auf Betreiben des Schweizer Buchhändler- und Verlegerverbandes (SBVV) eine Preisbindung für Bücher eingeführt.<sup>141</sup> Das System gebundener Preise war durch horizontale und vertikale Absprachen im Rahmen einer Marktordnung geregelt und vom SBVV organisiert. Zum 1. Oktober 1993 wurde diese Marktordnung durch den gemeinsamen Sammelrevers mit Deutschland und Österreich abgelöst. In der französischsprachigen Westschweiz war die Buchpreisbindung in den 1990er Jahren aufgegeben worden. Im italienischsprachigen Teil der Schweiz war der Buchpreis seit jeher ungebunden.

**114.** Infolge einer Untersuchung durch die Schweizer Wettbewerbskommission (WEKO) wurde die Preisbindung als unzulässige Wettbewerbsbeschränkung auf Handelsebene eingestuft und damit für kartellrechtswidrig erklärt. Erst acht Jahre später wurde die Untersagung durch einen letztinstanzlichen Entscheid des Bundesgerichts im Jahr 2007 wirksam. Bereits 2004 war eine parlamentarische Initiative mit dem Ziel ins Leben gerufen worden, ein Buchpreisbindungssystem für die gesamte Schweiz gesetzlich zu regeln. Im Jahr 2011 verabschiedete die Bundesversammlung – entgegen dem Willen des Bundesrates – ein entsprechendes Gesetz. In einem Volksentscheid sprachen sich im Jahr 2012 56,1 Prozent der Bevölkerung gegen die Wiedereinführung der Buchpreisbindung aus.<sup>142</sup> Die Bevölkerung in der Deutschschweiz votierte gegen die Buchpreisbindung, während die Bevölkerung in der Westschweiz diese mehrheitlich befürwortet hatte.

**115.** Von Seiten der Buchpreisbindungsbefürworter waren vor der Abschaffung der Buchpreisbindung Befürchtungen geäußert worden, dass freie Buchpreise nicht nur zu höheren Preisen, sondern auch zu einer Gefährdung

<sup>139</sup> Vgl. Fishwick, F., Book Prices in the UK Since the End of Resale Price Maintenance, a. a. O., S. 370.

<sup>140</sup> Vgl. hierzu auf Tz. 101 in diesem Gutachten.

<sup>141</sup> Vgl. Monopolkommission, XIII. Hauptgutachten, a. a. O., Abschnitt 3.2.1.

<sup>142</sup> Vgl. N. N., Volksentscheid: Die Mehrheit sagt Nein, boersenblatt.de, 11. März 2012.

der flächendeckenden Buchhandelsstruktur und der Vielfalt der verlegten Titel führen könnten.<sup>143</sup> Zu einer weniger drastischen, wenngleich ebenfalls pessimistischen Einschätzung gelangte ein im Auftrag des Bundesamtes für Kultur erstellter Bericht. Demnach sei durch die Abschaffung der Buchpreisbindung mit einer Beschleunigung des Konzentrationsprozesses zu rechnen, infolge derer die Anzahl der Geschäftsaufgaben im stationären Handel weiter zunehmen würde.<sup>144</sup> Niedrigere Preise seien nur im Bestsellersegment wahrscheinlich, ansonsten seien Preiserhöhungen zu erwarten.

**116.** Bereits ein Jahr nach Abschaffung der Buchpreisbindung beauftragte das Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) die Fachhochschule Nordwestschweiz, die Effekte der Aufgabe der Buchpreisbindung zu evaluieren.<sup>145</sup> Dazu wurden Daten zu den Stichtagen 1. März 2007 und 1. März 2008 erhoben und verglichen. Die Listenpreise für die Erstellung eines Buchpreisindizes basieren auf Datenlieferungen des Schweizerischen Buchzentrums (SBZ), auf Basis derer das Bundesamt für Statistik seinen Buchpreisindex berechnet. Unterschiede zwischen Listenpreisen und tatsächlichen Verkaufspreisen im März 2008 wurden mithilfe von Erhebungen bei Buchhändlern ermittelt. Als Vergleichsmaßstab wurden Daten für die französischsprachige Westschweiz ausgewertet.

**117.** Die Untersuchung gelangte zu dem Ergebnis, dass die Aufhebung der Buchpreisbindung keine signifikanten Änderungen der Buchpreise in der Deutschschweiz ausgelöst habe.<sup>146</sup> Zwar sei es zu merklichen Erhöhungen der Listenpreise gekommen, diese Entwicklung habe jedoch parallel auch in der Westschweiz stattgefunden und sei auf eine gute Konjunktur und der damit einhergehenden gesteigerten Büchernachfrage sowie den im Vergleich zum Schweizer Franken starken Euro ab Mitte 2007 zurückzuführen. Ein Jahr nach dem Ende der Buchpreisbindung hätten noch immer viele Buchhändler – darunter auch einige Großbuchhandlungen – ihre Verkaufspreise strikt an den Listenpreisen ausgerichtet. Allerdings seien einige Händler zu einer differenzierten Preispolitik übergegangen und hätten Rabatte auf den Listenpreis gewährt. Bereits kurz nach der Aufgabe der Buchpreisbindung seien Preisunterschiede für denselben Titel zu beobachten gewesen, wobei nicht nur der Internethandel, sondern auch stationäre Händler Nachlässe auf den Listenpreis gewährt hätten.<sup>147</sup>

**118.** In den Folgejahren sind die Buchpreise und die Buchhandelsumsätze um mehr als 20 Prozent zurückgegangen (vgl. Abbildung 3.8). Diese Entwicklung kann jedoch nicht auf die Freigabe der Buchpreise zurückgeführt werden, sondern ist vor allem auf den starken Schweizer Franken zurückzuführen. Rund 80 Prozent der in der Schweiz vertriebenen Bücher werden im Ausland verlegt, sodass der Verfall des Wechselkurses zu günstigen Einkaufskonditionen bei Importen aus dem Euroraum geführt hat, was sich in niedrigeren Endkundenpreisen niederschlägt.<sup>148</sup> Bereinigt um Währungseffekte lässt sich hingegen nicht ausschließen, dass – abgesehen von z. T. stark rabattierten Bestsellertiteln – die Buchpreise in der Schweiz leicht angezogen haben. Unklar ist allerdings, ob diese Entwicklung primär auf den Wegfall der Buchpreisbindung zurückzuführen ist. Denkbar ist auch, dass die gelockerte Bindung an die Buchpreise in Deutschland und Österreich dazu geführt hat, dass der schweizerische Buchhandel seine Preise an die höhere Kaufkraft in der Schweiz angepasst hat.

---

<sup>143</sup> Vgl. SBVV, Der Nutzen der Buchpreisbindung in der Schweiz, [http://www.sbv.ch/UserFiles/File/Preisbindung/Argumentarium\\_Preisbindung\\_2006.pdf](http://www.sbv.ch/UserFiles/File/Preisbindung/Argumentarium_Preisbindung_2006.pdf), Abruf am 14. Mai 2018.

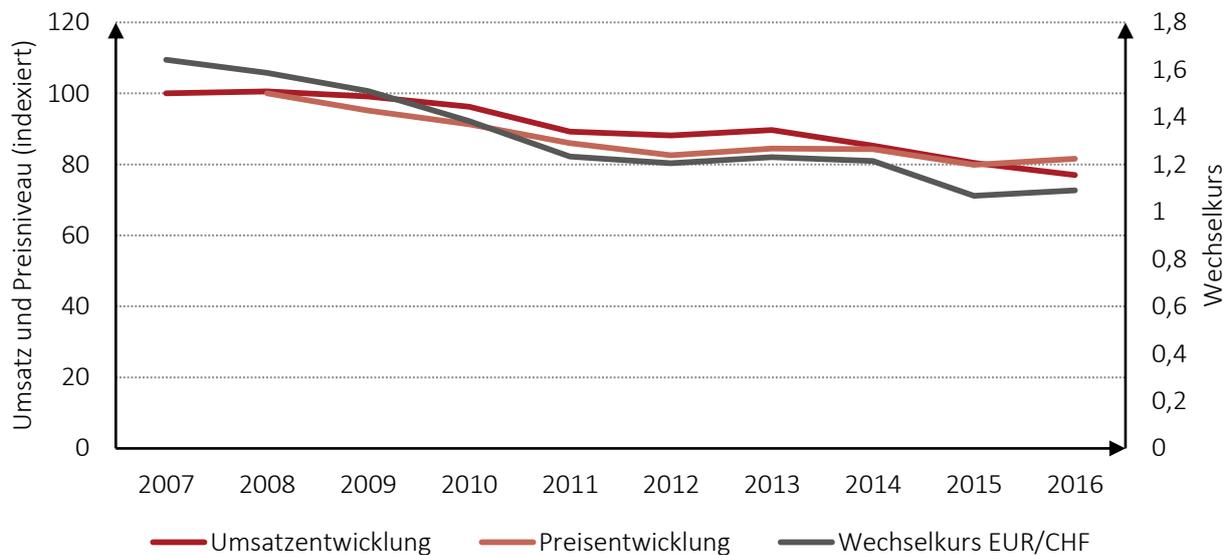
<sup>144</sup> Vgl. Prognos, Buchmarkt und Buchpreisbindung in der Schweiz, Schlussbericht für das Bundesamt für Kultur, Kurzfassung, Basel, September 2001, S. 7.

<sup>145</sup> Vgl. Hullinger, B. u. a., Erste Auswirkungen der Abschaffung der Buchpreisbindung, Technischer Bericht und Vertiefung, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern 2009.

<sup>146</sup> Vgl. ebenda, S. 9 f. und 87 f.

<sup>147</sup> Vgl. ebenda, S. 84.

<sup>148</sup> Vgl. SBVV, Deutschschweizer Buchmarkt: Marktreport 2016, Zürich, Januar 2017, S. 4.

**Abbildung 3.8: Umsatz- und Preisentwicklung im deutschschweizerischen Buchhandel 2007 bis 2016**

Anm.: Umsätze und Preise sind indiziert. Basisjahr für den Umsatz ist 2007 (Index 2007 = 100 Prozent) und 2008 für den Preis (Index 2008 = 100 Prozent). Die Wechselkurse sind die durchschnittlichen Wechselkurse des jeweiligen Jahres.

Quellen: SBVV, Deutschschweizer Buchmarkt: Marktreport, Zürich (verschiedene Jahrgänge), Oanda Wechselkursrechner; eigene Darstellung

**119.** Daten zur Anzahl der Buchhändler in der Schweiz liefern die eidgenössische Betriebszählung bis 2008 und die Statistik der Unternehmensstruktur ab 2011. Zwar sind aufgrund der unterschiedlichen Datenquellen keine direkten Vergleiche der absoluten Zahlen im Zeitverlauf möglich. Dennoch wird deutlich, dass die Versorgungsdichte im stationären Handel sowohl vor 2011 als auch danach kontinuierlich abgenommen hat (vgl. Abbildung 3.9). Vergleicht man die Daten von 1995 bis 2005, d. h. vor Aufhebung der Preisbindung in der Deutschschweiz, zwischen den deutsch- und französischsprachigen Kantonen, zeigt sich zwar in beiden Teilen ein Rückgang des stationären Handels, jedoch fällt dieser unterschiedlich stark aus: Während in der Westschweiz die Zahl der Buchhandlungen um rund 25 Prozent abgenommen hat, lag der Rückgang in der Deutschschweiz bei knapp 13 Prozent. In der Zeit seit 2011 hat sich die Geschwindigkeit des Rückgangs des stationären Buchhandels in beiden Teilen des Landes angeglichen und betrug rund 15 Prozent in 5 Jahren. Zuletzt hat Ex Libris, der bislang führende Händler in der Schweiz, Anfang 2018 angekündigt, aufgrund des Wettbewerbsdrucks im digitalen Umfeld 43 seiner bisherigen Filialen zu schließen und sich künftig vorrangig auf das Online-Geschäft zu konzentrieren.<sup>149</sup>

**120.** Schlüsselt man die Daten der Unternehmensstatistik für die Deutschschweiz nach Betriebsgrößen auf, zeigt sich, dass mittlere Buchhändler mit 10 bis 49 Beschäftigten stärker betroffen sind (minus 19 Prozent) als kleine Buchhändler mit weniger als 10 Beschäftigten (minus 14 Prozent).<sup>150</sup>

**121.** Seit 2007 hat eine verstärkte Verlagerung des Buchhandels ins Internet stattgefunden.<sup>151</sup> Dies zeigt sich einerseits beim Vertrieb von gedruckten Büchern, andererseits am E-Book-Absatz. Der Anteil des Onlinehandels mit gedruckten Büchern am gesamten Buchmarkt beträgt seit 2014 etwa 25 Prozent und stagniert seitdem auf diesem Niveau. Die Entscheidung von Ex Libris, sein Filialgeschäft stark einzuschränken und einen stärkeren Fokus auf den Onlinemarkt zu legen, könnte zu einer weiteren Verschiebung zugunsten des Onlinebuchhandels führen.<sup>152</sup> Um-

<sup>149</sup> Aiolfi, S./Schmutz, C. G., Ex Libris geht über die Bücher, NZZ Online, 11. Januar 2018.

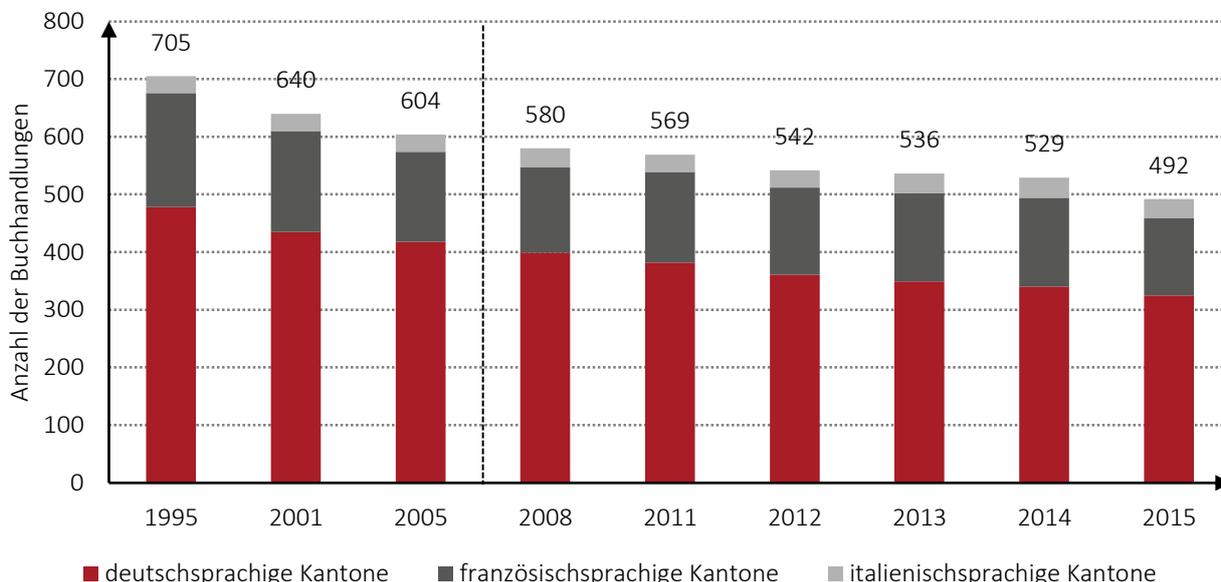
<sup>150</sup> Die Anzahl der großen Buchhändler mit mehr als 50 Beschäftigten ist im Vergleichszeitraum von acht auf sechs gesunken.

<sup>151</sup> Vgl. SBVV, Marktreport: Deutschschweizer Buchmarkt, Zürich (verschiedene Jahrgänge).

<sup>152</sup> Vgl. Tz. 119 in diesem Gutachten.

satzzuwächse erfährt auch das E-Book. Sein Marktanteil am gesamten Buchmarkt wird für das Jahr 2016 auf rund 10 Prozent geschätzt.<sup>153</sup>

**Abbildung 3.9: Anzahl der Buchhandlungen nach Sprachgruppen in der Schweiz 1995 bis 2015**



Anm.: Die gestrichelte Linie markiert das Ende der Buchpreisbindung in der Deutschschweiz im Jahr 2007.

Quellen: Schweizer Bundesamt für Statistik, Eidgenössische Betriebszählung BZ (bis einschließlich 2008) und Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) (ab 2015); eigene Darstellung

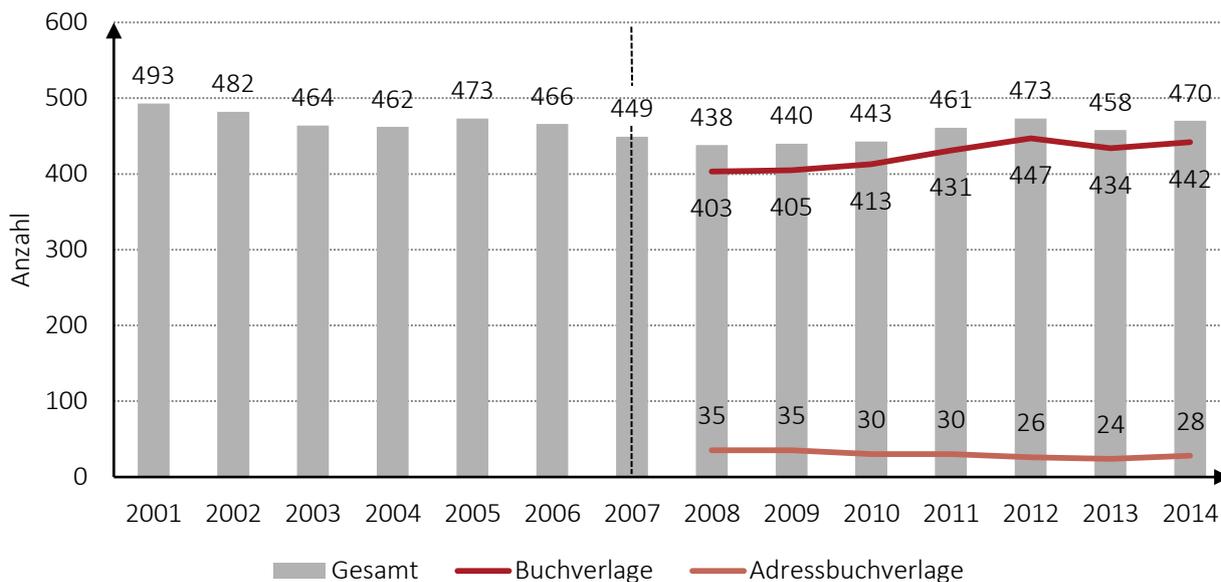
**122.** Eine tendenziell positivere Entwicklung, insbesondere seit 2008, war auf Verlagsseite zu beobachten (vgl. Abbildung 3.10). Zwar haben die Erträge abgenommen, doch ist die Anzahl der in der Mehrwertsteuerstatistik erfassten schweizerischen Verlage, die zwischen 2001 und 2008 zunächst von 493 auf 427 zurückgegangen war, seit 2008 wieder spürbar angewachsen, auf zuletzt 470.

**123.** Vergleicht man die Entwicklung zwischen der Deutschschweiz, der Westschweiz und im italienischsprachigen Tessin anhand von Daten aus der schweizerischen Betriebszählung bzw. der Unternehmensstrukturstatistik, zeigt sich, dass der Anteil der deutschschweizerischen Verleger, gemessen an der Anzahl der statistisch erfassten Betriebsstätten in der Gesamtschweiz, seit 1995 nahezu unverändert bei rund 69 Prozent liegt.<sup>154</sup>

<sup>153</sup> Vgl. SBVV, Deutschschweizer Buchmarkt: Marktreport 2016, a. a. O., S. 3.

<sup>154</sup> Vgl. Schweizer Bundesamt für Statistik, Eidgenössische Betriebszählung BZ für die Daten bis einschließlich 2008 und Schweizer Bundesamt für Statistik, Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) für die Daten ab 2009.

**Abbildung 3.10: Anzahl der Verlage in der Schweiz 2001 bis 2014**



Anm.: Buchverlage und Adressbuchverlage werden erst ab 2008 getrennt ausgewiesen. Die Daten bis 2007 umfassen sowohl Buch- als auch Adressbuchverlage. Die gestrichelte Linie markiert das Ende der Buchpreisbindung in der Deutschschweiz im Jahr 2007.

Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung, Mehrwertsteuerstatistik; eigene Darstellung

**124.** Einen positiven Trend weist der Umsatzanteil schweizerischer Verlage im deutschschweizerischen Buchmarkt auf, der zwischen den Jahren 2012 und 2016 von 14,7 auf 18,1 Prozent deutlich gesteigert werden konnte.<sup>155</sup> Diese Entwicklung ist insbesondere deshalb bemerkenswert, da sich die Importkonditionen aufgrund des Wechselkursverfalls des Euros für ausländische Verleger vorteilhaft entwickelt haben. Gleichzeitig konnte der Umsatzanteil am deutschen Buchmarkt – trotz der aus schweizerischer Sicht ungünstigen wechsellkursbedingten Exportkonditionen – von knapp 2,4 im Jahr 2012 auf 3 Prozent im Jahr 2016 ausgebaut werden.

**125.** Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass drastische Einschnitte auf dem deutschschweizerischen Buchmarkt infolge der Aufhebung der Buchpreisbindung ausgeblieben sind. Die teilweise deutlichen Preissenkungen und damit rückläufigen Umsätze sind vorrangig auf die veränderten Wechselkursrelationen des Schweizer Franken und des Euro zurückzuführen. Ein Zusammenhang mit der Freigabe der Buchpreise kann nicht ohne Weiteres hergestellt werden. Auch der Rückgang der stationären Buchhandlungen reicht in die Zeit vor 2007 zurück und ist somit nicht unmittelbar auf die Aufgabe gebundener Preise zurückzuführen, hat sich aber seitdem tendenziell beschleunigt. Im Gegensatz dazu ist die Zahl der schweizerischen Verlage zuletzt sogar gestiegen, wie auch ihr Umsatzanteil am schweizerischen und deutschen Buchmarkt.

<sup>155</sup> SBVV, Marktreport: Deutschschweizer Buchmarkt, Zürich (verschiedene Jahrgänge).

## Kapitel 4

### Ziele und Auswirkungen des deutschen Buchpreisbindungsgesetzes

**126.** Das deutsche Buchpreisbindungsgesetz dient dem kulturpolitischen Hauptziel, das Kulturgut Buch zu schützen und zu fördern. Weiterhin formuliert der Gesetzgeber eine Reihe von Teil- bzw. Zwischenzielen, die zur Erreichung dieses Hauptziels beitragen sollen. Das Interesse des Gesetzgebers am Schutz des Kulturguts Buch ist bei der wettbewerbsrechtlichen und -ökonomischen Würdigung grundsätzlich anzuerkennen (Abschnitt 4.1).

**127.** Die gesetzlich vorgeschriebene Buchpreisbindung soll die Marktteilnehmer in die Lage versetzen, zum Schutz des Kulturguts Buch beizutragen. Sie stellt allerdings einen Markteingriff mit ambivalenten bzw. unklaren Auswirkungen dar. In diesem Zusammenhang ist auch fraglich, ob die Annahmen zur Wirkungsweise der Buchpreisbindung, die dem im Jahr 2002 verabschiedeten Buchpreisbindungsgesetz zugrunde liegen, dem sich wandelnden Marktumfeld noch hinreichend Rechnung tragen (Abschnitt 4.2).

#### 4.1 Zu den Zielen des Gesetzes

**128.** Die Ziele des deutschen Buchpreisbindungsgesetzes sind in § 1 BuchPrG festgelegt. Es handelt sich um ein Bündel von Zielen. § 1 BuchPrG bestimmt:

*„Das Gesetz dient dem Schutz des Kulturgutes Buch. Die Festsetzung verbindlicher Preise beim Verkauf an Letzt- abnehmer sichert den Erhalt eines breiten Buchangebots. Das Gesetz gewährleistet zugleich, dass dieses Angebot für eine breite Öffentlichkeit zugänglich ist, indem es die Existenz einer großen Zahl von Verkaufsstellen fördert.“*

**129.** In den folgenden Abschnitten soll erstens das Verhältnis der in § 1 BuchPrG gebündelten Ziele zueinander bestimmt werden (Abschnitt 4.1.1). Zweitens ist auf inhaltliche Unschärfen des Hauptziels, das „Kulturgut Buch“ zu schützen, einzugehen, welche auf eine problematische verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage zurückzuführen sind (Abschnitt 4.1.2). Drittens ist auf Unschärfen zwischen den Zielen des Gesetzes und den eingesetzten Mitteln hinzuweisen, welche zu einem Kompetenzkonflikt mit europäischem Recht führen (Abschnitt 4.1.3).

##### 4.1.1 Schutz des Kulturguts Buch und darauf bezogene Teil-/Zwischenziele

**130.** Der „Schutz des Kulturgutes Buch“ bildet nach § 1 Satz 1 BuchPrG das Hauptziel des Gesetzes. Dem Wortlaut des Gesetzes lässt sich allerdings nicht eindeutig entnehmen, was der deutsche Gesetzgeber genau schützen möchte: Das Gesetz definiert selbst nicht, was der Gesetzgeber als „Buch“ ansieht.<sup>156</sup> Ebenso bleibt offen, was das Buch als „Kulturgut“ ausmachen soll. Der gesetzliche Schutz kann – in absoluter Weise – rein quantitativ (hohe Anzahl von Büchern), aber auch qualitativ (hohe Titelvielfalt) verstanden werden. Daneben lassen sich mit dem Schutz des Kulturguts Buch auch weiterführende kultur- bzw. bildungspolitische Ziele verbinden. Dies ist sowohl auf Angebotsseite (z. B. hoher kultureller Wert der vertriebenen Bücher) als auch auf Nachfrageseite (z. B. Gewinnung von Lesern, Herbeiführung eines hohen Bildungsniveaus) möglich.

**131.** Das Hauptziel eines Schutzes des „Kulturgutes Buch“ wird durch mehrere Zwischen- bzw. Teilziele in § 1 Sätze 2-3 BuchPrG ergänzt. Diese betreffen „den Erhalt eines breiten Buchangebots“ (d. h. das Vorhandensein von Verkaufsstellen und/oder die Sortimentsbreite) und die „Zugänglichkeit“ von Büchern. Das Kulturgut Buch wird in Deutschland also nur in Hinblick auf kommerziell vertriebene Bücher geschützt. Dagegen ist nicht etwa auch der Zugang zu Büchern geschützt, die unentgeltlich in Bibliotheken bereitgestellt werden.

<sup>156</sup> Daran ändert auch § 2 BuchPrG („Bücher im Sinne dieses Gesetzes sind auch [...]“), da diese Vorschrift den Buchbegriff lediglich erweitert. Vgl. auch Kübler in: Ulmer-Eilfort/Obergfell, Verlagsrecht, Stuttgart 2013, 1 K Rz. 31, wonach es sich – insoweit weiterhin unspezifisch – um ein als „verlags- oder buchhandelstypisch“ anzusehendes Produkt handeln muss; hierzu auch ebenda, Rz. 37 ff. Die rechtliche Situation ist insofern in Österreich ähnlich; siehe Tonninger, Buchpreisbindung in Österreich, 2. Aufl., Wien 2015, § 1 Rz. 2: „Relevant sei, ob die betreffenden Produkte in der Alltagssprache als „Bücher“ bezeichnet werden“.

**132.** Der Umstand, dass der Schutz sich nur auf Bücher als kommerzielle Produkte bezieht, deutet darauf hin, dass es dem Gesetzgeber offenbar gerade auf die Vermarktbarkeit ankommt. Allerdings bleibt offen, weshalb es die genannten Merkmale des Kulturguts Buch aus Sicht des Gesetzgebers rechtfertigen, den Schutz auf Bücher als kommerzielle Produkte zu beschränken. Denkbar ist, dass das Buch damit als Verlagserzeugnis oder als Mittel zur Vermittlung geistiger Schöpfungen geschützt werden soll. Wenn das Buch als Verlagserzeugnis geschützt werden sollte, bliebe jedoch unklar, weshalb nur Bücher (einschließlich E-Books) einer Preisbindung unterworfen sind, nicht aber andere Erzeugnisse, die für die Vermittlung solcher Inhalte genutzt werden (z. B. Hörbücher). Wenn das Buch als Mittel zur Vermittlung geistiger Schöpfungen geschützt werden sollte, wäre unklar, in welchem Verhältnis der mit dem Buchpreisbindungsgesetz angestrebte Schutz zum Urheberrechtsschutz steht. Denn auch in Ländern ohne Buchpreisbindungsgesetz werden Titel verlegt und vertrieben, die von ihrem urheberrechtlichen Gehalt her als hochwertig anzusehen sind. Davon abgesehen bliebe der Zusammenhang des Schutzes mit der Buchpreisbindung und dem damit erfolgenden Markteingriff unklar. So können urheberrechtlich geschützte Inhalte auch über Ton- und Bildträger (CDs, DVDs usw.) vertrieben werden. Außerdem wurden viele in Deutschland als Kulturgut gerade besonders wichtige Titel bereits lange vor Einführung einer Buchpreisbindung verfasst. Es erscheint mithin nicht zwingend, dass der Schutz von Büchern gerade eine Preisbindung voraussetzt.

**133.** Der Schutz bezieht sich unabhängig von diesen inhaltlichen Fragen jedenfalls gerade auf solche Bücher, die über die bei Erlass des Gesetzes bestehende Buchvertriebsstrukturen angeboten werden.<sup>157</sup> Das folgt einerseits aus § 1 Sätze 2-3 BuchPrG, andererseits aus der Ausgestaltung der Buchpreisbindung nach § 3 i. V. m. § 5 BuchPrG. In einer Gesamtschau zeigen diese Vorschriften, dass die Titelvielfalt und die Zugänglichkeit zu Buchtiteln gerade in Hinblick auf Bücher gewährleistet werden sollen, die von

- Verlagen produziert und an
- Unternehmen des Bucheinzelhandels („Verkaufsstellen“) mit herkömmlichen Geschäftsmodellen und einer Kostenstruktur, wie sie für den nicht-digitalen Vertrieb kennzeichnend ist, abgegeben werden.

**134.** Dazu, dass auch ein Schutz von Büchern angestrebt ist, die über neuartige Vertriebsformen angeboten werden – insbesondere soweit diese die herkömmliche Vertriebsinfrastruktur infrage stellen –, lässt sich dem Gesetz dagegen nichts Eindeutiges entnehmen. Dem steht nicht entgegen, dass die Buchpreisbindung durchaus auch für solche Bücher gilt, die über neuartige Vertriebswege angeboten werden.

**135.** Die Gesetzesgeschichte bestätigt, dass das Buch als über die herkömmlichen Vertriebsstrukturen vermarktetes Kulturmedium geschützt werden soll. Insofern ist auf die Begründung des Regierungsentwurfs zu dem Gesetz und Äußerungen einzelner Abgeordneter im Gesetzgebungsverfahren zu verweisen.<sup>158</sup> Danach haben das Buch und der Buchdruck einen herausragenden Beitrag zum heutigen Stand der Kultur in der deutschen Gesellschaft geleistet, weshalb Verlagserzeugnisse als Kulturgut und Kulturmedium gefördert werden sollten.<sup>159</sup> Auch künftig gehe es darum, „eine lebendige und vielseitige Literaturlandschaft in Deutschland in einem sowohl stabilen als auch differenzierten System unabhängiger Verlage und Buchhandlungen“ zu ermöglichen.<sup>160</sup>

**136.** Darüber hinausgehend wurde darauf hingewiesen, dass das Buch „als Kommunikationsmittel von Sprachen und Dialekten [diene]. Dadurch [trage] es zur Integration von homogenen Sprachräumen bei, förder[e] regionale

<sup>157</sup> Zum Hintergrund dieser Zielbestimmung siehe z. B. Kübler in: Ulmer-Eilfort/Obergfell, Verlagsrecht, 1. Aufl. 2013, K 1 Rz. 27; vgl. auch KG Berlin, Beschluss vom 23. September 1983, Kart. 26/82 – Schulbuch-Sammelbestellungen, WuW/E OLG 3154 (3155) (zu §§ 16 f. GWB a. F.).

<sup>158</sup> Siehe BReg, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Preisbindung bei Verlagserzeugnissen, BT-Drs. 14/9196 vom 3. Juni 2002, S. 8; Stellungnahme des Bundesrates, ebenda (Anlage 2), S. 15; Gesetzentwurf mehrerer Abgeordneter der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 14/8854 vom 23. April 2002, S. 6 (Entwurf im weiteren Verfahren für erledigt erklärt).

<sup>159</sup> BReg, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Preisbindung bei Verlagserzeugnissen, BT-Drs. 14/9196 vom 3. Juni 2002, S. 8.

<sup>160</sup> Bundestag, 2. Beratung, BT-Plenarprotokoll 14/243 vom 14. Juni 2002, S. 24534B (Pfeifer, CDU); ähnlich S. 23535C (Vollmer, Grüne): den „Status quo in Bezug auf die Bücher und Musikalien beizubehalten“, um so das „Langsame und Durchdachte“ zu schützen, das Bücher kennzeichne.

Integration von europäischen Kulturräumen und präsentier[e] gleichzeitig die kulturelle Vielfalt Europas.“<sup>161</sup> Diese Aussagen mögen ein besonderes Interesse am Schutz von Belletristik (Literatur, Poesie) nahelegen. Allerdings ist zu beachten, dass ein solches Interesse, welches z. B. einen Schutz von Fach- oder Trivalliteratur nicht notwendigerweise umfassen würde, im Wortlaut des Gesetzes keinerlei Niederschlag gefunden hat.

**137.** Der Regierungsentwurf zum Buchpreisbindungsgesetz zeigt, dass sich der deutsche Gesetzgeber auch an der Gesetzgebung in anderen EU-Mitgliedstaaten – und zwar vor allem in Frankreich und in Österreich – orientiert hat.<sup>162</sup> Die französische Loi Lang verfolgt drei Ziele, nämlich den Erhalt der Titelvialt, die Sicherung einer flächendeckenden Buchhandelsinfrastruktur und die Verhinderung von Marktkonzentration.<sup>163</sup> Die Schutzrichtung erscheint somit noch stärker marktbezogen als im Fall des deutschen Buchpreisbindungsgesetzes, in dem etwa die Verhinderung von Marktkonzentration keinen eigenständigen Schutzgegenstand darstellt. Das österreichische Buchpreisbindungsgesetz orientiert sich zwar an der Loi Lang, zielt aber im Gegensatz zu dieser und zum deutschen Gesetz explizit „auf eine Preisgestaltung ab, die auf die Stellung von Büchern als Kulturgut, die Interessen der Konsumenten an angemessenen Buchpreisen und die betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten des Buchhandels bedacht nimmt“ (§ 1 S. 2 öBuchPrG).<sup>164</sup> Auch hier wird somit die Marktbezogenheit des Gesetzes stärker als im deutschen § 1 BuchPrG betont.

**138.** Bei einer objektiv-teleologischen Auslegung des deutschen Buchpreisbindungsgesetzes dürfte dieses primär kulturellen Zwecken dienen, während Marktaspkte von sekundärer Bedeutung sind. Dabei ist der Erhalt der bestehenden Buchvertriebsstrukturen vom Hauptziel, dem Schutz des Kulturguts Buch, nicht unabhängig zu sehen. Allerdings enthält sich der Gesetzgeber jeder näheren Umschreibung der kulturpolitischen Funktionen, welche das Buch erfüllen soll. Vielmehr wird – ohne nähere Eingrenzung – dasjenige als Buch geschützt, was tatsächlich als Buch vermarktet wird.<sup>165</sup> Ebenso enthält sich der Gesetzgeber einer Umschreibung etwaiger kultureller Leistungen im Zusammenhang mit dem Buchvertrieb, welche durch die im Buchpreisbindungsgesetz vorgesehenen Markteingriffe abgesichert werden sollen. Derartige Leistungen bleiben vielmehr den Marktteilnehmern überlassen. Nach den Ausführungen in den folgenden Abschnitten hat das Gesetz und insbesondere die dort vorgesehene Buchpreisbindung freilich ambivalente wirtschaftliche Auswirkungen, welche die kulturbezogenen Facetten des Buchvertriebs (z. B. Förderung der Freude am Schreiben und Lesen; Buchhandlungen als Orte für kulturellen Austausch) in unterschiedlicher Weise beeinflussen können.<sup>166</sup> Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um Auswirkungen bei Büchern mit oder ohne kulturellen Anspruch handelt. Mangels näherer Eingrenzung liegt nahe, dass die betreffenden Auswirkungen alle als von den kulturellen Zielen des Gesetzes umfasst angesehen werden müssen.

**139.** Durch die ausdrückliche Erstreckung der gesetzlichen Buchpreisbindung auf E-Books im Zweiten Änderungsgesetz zum Buchpreisbindungsgesetz hat sich an der ursprünglichen Zielsetzung des Buchpreisbindungsgesetzes nichts geändert.<sup>167</sup> Die Erstreckung der gesetzlichen Buchpreisbindung wurde im Regierungsentwurf mit dem „Erhalt eines breiten Buchangebots und Zugänglichkeit für eine breite Öffentlichkeit“ begründet, wobei erneut das

<sup>161</sup> Bundestag, 2. Beratung, BT-Plenarprotokoll 14/243 vom 14. Juni 2002, S. 24533B (Griefahn, SPD).

<sup>162</sup> Siehe BReg, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Preisbindung bei Verlagserzeugnissen, BT-Drs. 14/9196 vom 3. Juni 2002, S. 8; gleichlautend: Gesetzentwurf mehrerer Abgeordneten der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 14/8854 vom 23. April 2002, S. 6 (im weiteren Verlauf für erledigt erklärt).

<sup>163</sup> Loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre. Dazu Autorité de la concurrence, avis vom 18. Dezember 2009, 09-A-56, Tz. 43, 61 ff.

<sup>164</sup> Dazu Tonninger, Buchpreisbindung in Österreich, Praxiskommentar zum BPrG, 2. Aufl. 2015, Vor § 1 Rz. 18, 23 ff.

<sup>165</sup> Die Definition des „Kulturguts“ in § 2 Abs. 1 Nr. 10 Gesetz zum Schutz von Kulturgut, einem nach dem BuchPrG erlassenen Gesetz, erscheint nicht übertragbar. Diese Definition betrifft nur Bücher, die „von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder aus anderen Bereichen des kulturellen Erbes, insbesondere von paläontologischem, ethnographischem, numismatischem oder wissenschaftlichem Wert“ sind.

<sup>166</sup> Vgl. Kapitel 3 in diesem Gutachten.

<sup>167</sup> Siehe BReg, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes, BT-Drs. 18/8043 vom 6. April 2016, S. 1.

Angebot über herkömmliche Verlage und Buchhandlungen im Vordergrund stand. Außerdem sollte „Rechtssicherheit“ bezüglich der Gleichbehandlung von E-Books mit Druckwerken hergestellt werden. Der Regierungsentwurf übernahm insofern die Position des Börsenvereins, der schon zuvor die Auffassung vertreten hatte, die Buchpreisbindung beziehe sich auch auf E-Books.

**140.** Die mit dem Schutz des Kulturguts Buch verbundenen Teil- bzw. Zwischenziele des Buchpreisbindungsgesetzes stellen zuletzt einen Unterschied zur bereits gerichtlich überprüften Arzneimittelpreisbindung nach der Arzneimittelpreisverordnung dar. Denn deren Zielsetzung beschränkt sich auf die Sicherstellung der Gesundheitsversorgung. Der Schutz des kommerziellen Angebots von Arzneimitteln oder des Zugangs zu Verkaufsstellen ist kein ausdrückliches Ziel der Verordnung.

#### 4.1.2 Erstes Problem: Unbestimmtes Schutzziel erschwert Schutz in der Rechtsanwendung

**141.** Die Tatsache, dass die kulturpolitische Zielsetzung des Gesetzes bisher – wie im vorigen Abschnitt herausgearbeitet – unbestimmt ist, mag darauf zurückzuführen sein, dass die Gesetzgebungskompetenz für das Buchpreisbindungsgesetz nicht unproblematisch ist. Das Gesetz ist nämlich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 Grundgesetz (GG) gestützt, welcher die Bundeskompetenz für das Recht der Wirtschaft regelt.<sup>168</sup> Tatsächlich strebt der Gesetzgeber aber eine kulturpolitische Ausnahme vom sonst geltenden Wirtschaftsrecht an.<sup>169</sup> Dem Bund sind kulturpolitisch motivierte Regelungen zwar nicht gänzlich untersagt, doch liegt die Kompetenz für die Gesetzgebung im Kulturbereich grundsätzlich bei den Ländern (Art. 70 Abs. 1 GG). Der Gesetzgeber wollte möglicherweise durch die offene Fassung des Gesetzeszwecks einen Konflikt zwischen Bundes- und Länderkompetenzen ausschließen bzw. umgehen. Allerdings führt die Unbestimmtheit der gesetzlichen Zielsetzung dazu, dass die Verfolgung der Ziele in der Praxis erschwert wird.

**142.** Das zeigt sich nicht zuletzt daran, dass im Rahmen der praktischen Rechtsanwendung unklar geblieben ist, was durch das Buchpreisbindungsgesetz im Einzelnen als „Kulturgut Buch“ geschützt ist. Bei Branchenvertretern und in der Öffentlichkeit besteht lediglich ein Konsens, dass ein derartiger Schutz legitim ist. Dessen ungeachtet gibt es weiterhin nur relativ unbestimmte und im Einzelnen voneinander abweichende Auffassungen dazu, was das Buch als „Kulturgut“ überhaupt ausmacht. So wird einerseits die einzigartige Bedeutung von Büchern für Literatur und Wissenschaft hervorgehoben. Dem (gedruckten) Buch komme eine geistesgeschichtliche Ausnahmestellung zu, die gerade mit der von Ton- und Bildträgern für Musik und Filme (CDs, DVDs usw.) nicht zu vergleichen sei. Andererseits wird aber auch vertreten, im Rahmen des Buchpreisbindungsgesetzes gehe es gerade um den Schutz, den Bücher in ihrer spezifischen Form als kulturell wertvolle Wirtschaftsgüter (Verlagserzeugnisse) genießen. Der wesentliche Unterschied zu Musik, Filmen oder Bildern soll dann darin bestehen, dass Bücher in der Regel nicht untereinander substituierbar sind. Ob dies tatsächlich einen Unterschied darstellt, kann hier dahinstehen. Denn entscheidend ist vielmehr, dass über die postulierte Sonderstellung des Buches hinaus unsicher bleibt, welche Merkmale das Buch gegenüber anderen Medien letztlich herausheben.

**143.** Noch erheblich uneinheitlicher erscheinen die Positionen, soweit es um den Schutz des Kulturguts Buch in der Form als E-Book geht. Denn zum Teil werden schutzwürdige Merkmale des herkömmlichen gedruckten Buches hervorgehoben (z. B. „geistesgeschichtliche Ausnahmestellung“), die beim E-Book nicht notwendig in derselben

<sup>168</sup> BReg, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Preisbindung bei Verlagserzeugnissen, BT-Drs. 14/9196 vom 3. Juni 2002, S. 9. Zur Kompetenz für den Kulturgutschutz siehe z. B. Degenhart in: Sachs, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 73 Rz. 24.

<sup>169</sup> Vgl. im Gesetzgebungsverfahren explizit Bundestag, 2. Beratung, BT-Plenarprotokoll 14/243 vom 14. Juni 2002, S. 24533B (Grieff, SPD), wonach beim „Kulturgut [Buch] die europäischen Regelungen über den Warenverkehr nicht ohne Modifizierung [passen]“ – „Bücher können und dürfen nicht wie jedes andere Handelsgut im Warenverkehr behandelt werden.“; S. 24534C (Pfeifer, CDU), wonach die „Produktion und [der] Vertrieb [von Büchern] nicht allein nach den Kriterien des allgemeinen Wettbewerbsrechts behandelt werden [dürfen]“; 24535C (Vollmer, Bündnis 90/Grüne): „wieder ein Baustein mehr in unserer Kulturpolitik“; 24535D f. (Otto, FDP): Preisbindung als „Ausnahme vom ordnungspolitischen Prinzip der Preisbildung nach Angebot und Nachfrage“.

Weise vorliegen. Ebenso gibt es aber auch die Ansicht, der kulturelle Wert von Büchern habe wenig mit deren physischer Form zu tun.

**144.** Des Weiteren werden in der Diskussion bisweilen unterschiedliche Schutzgüter miteinander vermengt. Dies ist z. B. der Fall, soweit darauf abgestellt wird, dass der Schutz von Büchern zur Vielfalt des öffentlichen und gegebenenfalls wissenschaftlichen Diskurses beitrage. Denn auch wenn die Titelvielfalt bei Büchern – wie vorgetragen wurde – unter anderem Ausdruck von Meinungsvielfalt sein mag, dürfte es sich beim Kulturgut Buch und der Meinungsvielfalt um voneinander zu trennende Schutzgüter handeln.

**145.** Die Unsicherheit der Rechtsanwender darin, was unter dem „Kulturgut Buch“ zu verstehen ist, dürfte einen effektiven Schutz dieses Rechtsguts bedeutend erschweren. Zwar ist im Zweifel anzunehmen, dass das Buchpreisbindungsgesetz Bücher möglichst umfassend schützen soll. Allerdings lässt sich gar nicht sagen, wann der tatsächlich stattfindende Schutz den Anforderungen, die nach Maßgabe des Schutzziels daran zu stellen sind, nicht genügt. Insoweit lassen sich zwar gewisse Hilfserwägungen anstellen, z. B. dass Bücher mindestens so wie zurzeit des Gesetzeserlasses geschützt werden sollen. Auch dann bleibt jedoch fraglich, weshalb der tatsächliche Schutzzumfang gerade an diesem willkürlich gewählten Maßstab gemessen werden sollte. Wenn Schutzdefizite somit nicht sicher festgestellt werden können, dann lässt auch der gebotene Schutz letztlich nicht gewährleisten. Außerdem ist zu bedenken, dass an den Schutz von ihrer Art nach wesentlich verschiedenen Büchern (Belletristik, Fachliteratur usw.) aus einer kulturpolitischen Perspektive jeweils unterschiedliche Anforderungen zu stellen sein können. Ein einheitliches Vorgehen beim Schutz des Kulturguts Buch kann diese Anforderungen nicht erfüllen.

**146.** Die Monopolkommission anerkennt die kulturpolitische Berechtigung des Gesetzgebers, zum Schutz des Kulturguts Buch Maßnahmen zu ergreifen. Sie sieht den Gesetzgeber allerdings zugleich in der Pflicht, das genannte Schutzziel so eindeutig zu definieren, dass die Rechtsanwender einen gesetzlichen Maßstab erhalten, an dem sich die tatsächliche Marktpraxis messen lässt. Dabei muss die Definition eines solchen Maßstabs keineswegs zu einem geringeren Schutzzumfang als bisher möglicherweise intendiert führen. Sie kann, ausgehend von den voranstehenden Erwägungen, im Gegenteil dazu beitragen, überhaupt erst einen wirksamen Schutz von Büchern als Kulturgut zu gewährleisten.

### 4.1.3 Zweites Problem: Vermischung von Zielen und den dazu eingesetzten Mitteln

**147.** Die Zielbestimmung des Buchpreisbindungsgesetzes unterscheidet nicht trennscharf zwischen dem Schutzziel des „Kulturguts Buch“ und den Funktionen, welche Verlage und Buchhandel bei der Verfolgung dieses Schutzziels erfüllen.<sup>170</sup> Hinter dieser Vermischung von Zielen und Funktionen scheint erneut ein Kompetenzkonflikt auf, diesmal zwischen der Kompetenz des Bundesgesetzgebers für wirtschaftliche Sachverhalte (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) und der EU-Kompetenz zur Ausgestaltung und zum Schutz des Binnenmarktes der Europäischen Union (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 EUV; siehe auch Art. 26, 114 AEUV).

**148.** Die Begründung des Regierungsentwurfs legt nahe, dass das Buchpreisbindungsgesetz in Wirklichkeit vorrangig gar nicht das Buch als Kulturgut schützen soll, sondern dass es vielmehr der Förderung der bei Erlass des Gesetzes bestehenden Vertriebsstruktur für Bücher dient.

**149.** So führte die Bundesregierung im – in dieser Hinsicht weiterhin zugrunde zu legenden – Regierungsentwurf zum Buchpreisbindungsgesetz aus:

*„Die Preisbindung für Bücher im deutschsprachigen Kulturraum trägt entscheidend dazu bei, dass*

- *eine große Vielfalt und Zahl von Titeln lieferbar ist,*
- *kulturell wertvolle Bücher verlegt werden, die nicht von vorneherein eine große Auflage erwarten lassen,*
- *Bücher überall zu gleichen Preisen erhältlich sind,*

<sup>170</sup> Siehe Tz. 132 in diesem Gutachten.

- *die Versorgung mit Büchern nicht nur in urbanen Zentren, sondern in der gesamten Fläche durch eine hohe Dichte breit sortierter Buchhandlungen gewährleistet ist und dass*
- *eine Fülle von kleinen und mittleren Verlagen besteht, die wiederum einer Vielzahl deutscher Autoren die Veröffentlichung ihrer Werke ermöglicht“.*<sup>171</sup>

Zwar sollte damit nicht nur der Vertrieb auf der Endhandelsstufe geschützt werden, da Verlagen die Produktion „kulturell wertvolle[r] Bücher“ ermöglicht werden sollte. Dennoch stand im Regierungsentwurf die breite Verfügbarkeit von Büchern im Handel im Vordergrund.

**150.** Dass das Gesetz vor allem dem Schutz von Vertriebsstrukturen dienen soll, folgt auch aus der Abgrenzung des Pressevertriebs, zu dem der Regierungsentwurf festhält:

*„Der Vertrieb von Presseerzeugnissen ist durch eigene Vertriebsstrukturen und andere kalkulatorische Grundsätze gekennzeichnet. Diese Unterschiede in der praktischen Handhabung verlangen eine gesonderte Regelung für Zeitungen und Zeitschriften.“*<sup>172</sup>

**151.** Der mit dem Gesetz angestrebte Schutz wird weitgehend ohne gegenläufige Verpflichtungen gewährt.<sup>173</sup> Das Gesetz enthält insbesondere keine Regelungen, welche die Verlage zur Produktion oder den Buchhandel zum Vertrieb bestimmter Bücher im kulturellen Interesse verpflichten. Derartige Leistungen mögen zwar freiwillig oder aufgrund der Marktkräfte erfolgen; sie sind aber rechtlich nicht abgesichert.

**152.** Die einzige Vorschrift, die abgesehen von der Preisbindung qualitative Vorgaben enthält, ist § 6 BuchPrG. Diese Vorschrift statuiert die folgenden gesetzlichen Pflichten:

- Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 BuchPrG müssen Verlage „bei der Festsetzung ihrer Verkaufspreise und sonstigen Verkaufskonditionen gegenüber kleineren Buchhandlungen den von ihnen erbrachten Beitrag zur flächendeckenden Versorgung mit Büchern sowie den erbrachten Service angemessen berücksichtigen.“
- Die dabei gewährten Rabatte dürfen sich gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 BuchPrG nicht allein an den mit dem Händler erzielten Umsatz orientieren.
- Verleger dürfen Buchhändler nicht gegenüber sonstigen Abnehmern (§ 6 Abs. 2 BuchPrG) und Zwischenhändler nicht gegenüber Letztverkäufern (§ 6 Abs. 3 BuchPrG) benachteiligen.

**153.** Auch § 6 BuchPrG bezieht sich nur auf Aspekte des Buchvertriebs. § 6 Abs. 1 BuchPrG erzwingt eine Korrektur der Konditionen, die sich zwischen den Vertragsparteien einstellen würden. Dabei treffen die dort vorgesehenen Pflichten ausschließlich die Verleger. Allerdings berücksichtigt die Vorschrift nicht die starke Verhandlungsmacht großer Händler und sieht für diese auch keine Mitwirkungspflicht vor. Da die Vertragskonditionen größerer Händler Geschäftsgeheimnisse sind, dürfte es den geschützten kleineren Buchhandlungen auch regelmäßig schwerfallen zu belegen, dass sie gegenüber größeren Händlern gesetzeswidrig nicht bevorzugt behandelt werden.

**154.** Ziel von § 6 Abs. 2 BuchPrG dürfte es sein, den Fachhandel, der Beratungs- und Serviceleistungen – und damit einen wichtigen Beitrag zur Förderung des Kulturguts Buch erbringt – für die erbrachten Leistungen zu honorieren. Allerdings dürfte auch hier die Durchsetzung auf beträchtliche Schwierigkeiten stoßen.

**155.** Durch die Regelung in § 6 Abs. 3 BuchPrG soll erreicht werden, dass große Endabnehmer nicht günstiger beliefert werden als der Zwischenhandel. Im Zwischenhandel gibt es zwar Oligopolstrukturen, welche die Durchsetzung der gesetzlichen Pflichten im Interesse des Zwischenhandels erleichtern. Auch hier steht die Durchsetzung

<sup>171</sup> BReg, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Preisbindung bei Verlagserzeugnissen, BT-Drs. 14/9196 vom 3. Juni 2002, S. 8. Ergänzend siehe auch die Begründung zu § 3 BuchPrG, ebenda, S. 10.

<sup>172</sup> BReg, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Preisbindung bei Verlagserzeugnissen, BT-Drs. 14/9196 vom 3. Juni 2002, S. 8.

<sup>173</sup> Siehe Tz. 138 in diesem Gutachten.

aber unter dem Vorbehalt der vorhandenen Marktgegebenheiten, ohne dass das Gesetz diesem Umstand gesondert Rechnung tragen würde.

**156.** Die praktische Relevanz von § 6 BuchPrG ist unklar. Hinweise darauf, dass die Vorschrift im Markt oder gerichtlich durchgesetzt wird, sind spärlich.<sup>174</sup> Möglichkeiten, ihre Einhaltung zu überprüfen, bestehen schon deshalb nicht, weil die jeweiligen Verkaufskonditionen Geschäftsgeheimnisse darstellen.

**157.** Auch wenn man von der Ausgestaltung von § 6 BuchPrG absieht, ist die Vermischung des Schutzziels „Kulturgut Buch“ und der Funktionen, welche Verlage und Buchhandel in Hinblick auf dieses Ziel erfüllen, im Buchpreisbindungsgesetz problematisch.<sup>175</sup> Dass es sich beim Schutz des Kulturguts Buch um ein legitimes Ziel handelt, bedeutet nicht, dass dasselbe für den Schutz der Tätigkeit von Verlagen und Buchhandlungen gilt. Die Argumentation, dass gerade der Beitrag von Verlagen und Buchhandlungen schutzwürdig sei, um die Vielfalt von und die Zugänglichkeit zu Büchern sicherzustellen, lässt sich zudem grundsätzlich auf andere Produkte übertragen. Der nationale Gesetzgeber könnte damit auch Preisbindungen vorsehen, um die bestehende Vertriebsinfrastruktur für beliebige andere Waren und Dienstleistungen zu schützen (z. B. zum Schutz von Bäckern, Tante-Emma-Läden etc.). Demgegenüber schützt das EU-Recht über die Grundfreiheiten und Wettbewerbsregeln seinerseits den kommerziellen Vertrieb von Büchern und differenziert dabei nicht nach Vertriebsstrukturen. Es sieht im Gegenteil vor, dass alle Vertriebskanäle grundsätzlich gleich behandelt werden.<sup>176</sup>

**158.** Die Problematik lässt sich freilich durch eine europarechtskonforme Auslegung der Zielbestimmung in § 1 BuchPrG ausräumen. Danach wäre die bestehende Infrastruktur von Verlagen und Buchhandlungen durch das Buchpreisbindungsgesetz nur geschützt, soweit dies zum Schutz des Kulturguts Buch geboten ist. Ein darüber hinausgehender Schutz der Vertriebsinfrastruktur dürfte aus den voranstehenden Gründen mit dem EU-Recht in Konflikt geraten und würde somit nicht von der gesetzlichen Zielbestimmung umfasst. Bei einer solchen Auslegung dürfte das mit dem Buchpreisbindungsgesetz verfolgte Interesse am Schutz der herkömmlichen Vertriebsstruktur für Bücher mit dem EU-Recht vereinbar sein.

## 4.2 Ambivalente Auswirkungen der gesetzlichen Buchpreisbindung

**159.** In vielen Märkten führt Wettbewerb zu einem effizienten Marktergebnis, wobei insbesondere der Preismechanismus für die effiziente Allokation begrenzter Ressourcen eine zentrale Rolle spielt. Allerdings existieren viele Ausnahmen von diesem Regelfall, die aufgrund spezifischer Markteigenschaften eine Wettbewerbsbeschränkung aus wohlfahrtstheoretischer Perspektive rechtfertigen können. Inwiefern auf dem Buchmarkt ein Markteingriff in Form der Buchpreisbindung zu Erreichung der kulturpolitischen Ziele notwendig ist, soll Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung sein. Ferner ist auf die Frage einzugehen, ob die Buchpreisbindung (gegenwärtig noch) eine effektive Lösung für möglicherweise bestehende Probleme bietet.

**160.** Im Folgenden sollen zunächst eine kurze Zusammenfassung der ökonomischen Literatur zu vertikalen Preisbindungen erfolgen (Abschnitt 4.2.1) sowie einige Ausführungen zu ihrer Übertragbarkeit auf die deutsche Buchpreisbindung gemacht werden (Abschnitt 4.2.2). Daran schließt sich eine detaillierte und nach den Vertriebsstufen gegliederte Analyse der Wirkungsmechanismen der deutschen Buchpreisbindung an. Da ein System gebundener Endkundenpreise mit der Preissetzung eine der zentralen Funktionen des Handels ausschaltet, dürften die Effekte des Buchpreisbindungsgesetzes für den (Buch-) Handel am unmittelbarsten und gewichtigsten sein. Daher setzt die Analyse zunächst auf der Handelsebene an (Abschnitt 4.2.3), bevor die Konsequenzen für den Zwischenbuchhandel (Abschnitt 4.2.4) und das Verlagswesen (Abschnitt 4.2.5) untersucht werden.

<sup>174</sup> Siehe Menche, B., Im Konditionen-Clinch, boersenblatt.net, 4. März 2015.

<sup>175</sup> Siehe zu einer ähnlichen Konstellation schon Monopolkommission, XX. Hauptgutachten, 1. Aufl. 2014, Tz. 1786 ff.

<sup>176</sup> Siehe nur Art. 4 lit. a VO 330/2010 über die Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und abgestimmten Verhaltensweisen, ABl. L 102 vom 23. April 2010, S. 1; dazu auch EU-Kommission, Leitlinien für vertikale Beschränkungen, ABl. C 130 vom 19. Mai 2010, S. 1, Tz. 48, 223 ff.

### 4.2.1 Wohlfahrtseffekte vertikaler Preisbindungen in der ökonomischen Theorie uneindeutig

**161.** Vertikale Preisbindungen, bei denen Hersteller die Endkundenpreise auf der Handelsstufe verbindlich festlegen, sind seit langem Untersuchungsgegenstand der ökonomisch-theoretischen Forschung. Die Literatur ist dementsprechend umfangreich und beleuchtet viele unterschiedliche Aspekte und Konstellationen. Eine grundlegende Frage lautet dabei: Warum sollte ein Hersteller von einem vertikalen Preisbindungsmechanismus Gebrauch machen, der Preiswettbewerb auf der Handelsebene verhindert?<sup>177</sup> Schließlich ist es im Interesse des Herstellers, wenn die Händler im Preiswettbewerb stehen, möglichst niedrige Preise verlangen und eine große Menge des Produkts absetzen. Die ökonomische Theorie zeigt jedoch, dass es in einer Reihe von Konstellationen für die Marktteilnehmer profitabel sein kann, Endkundenpreise vertikal zu binden. Hinsichtlich der Wohlfahrtswirkung kommt sie jedoch zu keinem eindeutigen Ergebnis: Vertikale Preisbindungen sind per se weder als schädlich oder als nützlich einzustufen, sondern müssen im jeweiligen Kontext bewertet werden.<sup>178</sup>

**162.** Einige Arbeiten zeigen, dass vertikale Preisbindungen einen Mechanismus darstellen können, um kollusives Verhalten durchzusetzen.<sup>179</sup> Kollusion kann hier sowohl in Form von Hersteller- als auch Händlerkartellen auftreten. Auch können vertikal gebundene Preise dazu genutzt werden, den Markteintritt potenzieller Konkurrenten abzuwenden.<sup>180</sup>

**163.** Neben diesen eindeutig antikompetitiven und wohlfahrtsschädigenden Effekten, die auf hersteller- oder handelsseitige Marktmacht zurückzuführen sind, existieren viele alternative Erklärungsansätze. Sie zeigen, dass Preisbindungen von Herstellern genutzt werden können, um sog. externen Effekten, die im Verhältnis zwischen Herstellern und Händlern auftreten können, wirksam zu begegnen.

**164.** In einigen Konstellationen können ein Marktversagen durch eine vertikale Preisbindung effektiv verhindert und positive Wohlfahrtseffekte erzielt werden. Ausgangspunkte sind hier oftmals das sog. Service- oder Trittbrettfahrerargument und die Annahme, dass Service die Güternachfrage positiv beeinflusst.<sup>181</sup> Demnach kommt es bei freiem Preiswettbewerb regelmäßig zu einer Unterversorgung an Service, da serviceorientierte Händler stets der Gefahr ausgesetzt sind, dass sich Kunden bei ihnen beraten lassen, um dann bei der günstigeren Konkurrenz ein-

<sup>177</sup> Vgl. Elzinga, K./Mills, D., *The Economics of Resale Price Maintenance*, in: *Issues in Competition Law and Policy*, ABA Section of Antitrust Law, 2008, S. 1841 und Mathewson, F./Winter, R., *The Law and Economics of Resale Price Maintenance*, *Review of Industrial Organization* 13, 1998, S. 64.

<sup>178</sup> Ein systematischer Literaturüberblick, gegliedert nach effizienzsteigernden und effizienzmindernenden Effekten, findet sich etwa bei Mathewson, F./Winter, R., *The Law and Economics of Resale Price Maintenance*, a. a. O.; Gundlach, G. T., *Resale Price Maintenance: A Review and Call for Research*, *American Antitrust Institute Working Paper No. 14(3)*, 2014 und Elzinga, K./Mills D., *The Economics of Resale Price Maintenance*, a. a. O. Interessant ist in diesem Kontext auch die Kontroverse ausgelöst von der *Leegin*-Entscheidung vom obersten amerikanischen Gerichtshof, in der erstmals von einem per se-Verbot von Preisbindungen zu Gunsten einer Einzelfallbewertung abgerückt wurde; vgl. Lao, M., *Resale Price Maintenance: A Reassessment of its Competitive Harms and Benefits*, in: Drexler, J. u. a. (Hrsg.), *More Common Ground for International Competition Law?*, Cheltenham 2011 und Bennett, M. u. a., *Resale Price Maintenance: Explaining the Controversy, and small Steps towards a more nuanced Policy*, *Fordham International Law Journal* 33(4), 2011, S. 1277-1299.

<sup>179</sup> Vgl. hierzu etwa Yamey, B., *Origins of Resale Price Maintenance*, London 1954; Bowman, W. S., *Resale Price Maintenance - A Monopoly Problem*, *Journal of Business* 25, 1955, S. 141-155; Overstreet, T., *Resale Price Maintenance: Economic Theories and Empirical Evidence*, Bureau of Economic Staff Report, FTC, Washington 1983; Jullien, B./Rey, P., *Resale Price Maintenance and Collusion*, *Rand Journal of Economics* 38(4), 2007, S. 983-1001 und Grimes, W., *A Dynamic Analysis of Resale Price Maintenance: Inefficient Brand Promotion, Higher Margins, Distorted Choices, and Retarded Retailer Innovation*, *Antitrust Bulletin* 55, 2010, S. 101-149.

<sup>180</sup> Vgl. hierzu etwa Yamey, B., *Origins of Resale Price Maintenance*, a. a. O. oder Overstreet, T., *Economic Theories and Empirical Evidence*, a. a. O.

<sup>181</sup> Das Service-Argument geht zurück auf Telser, L. G., *Why should Manufacturers want Fair-Trade?*, *The Journal of Law & Economics* 3, 1960, S. 86-105 und ist in vielen Arbeiten aufgegriffen und weiterentwickelt worden, so etwa von Bork, R., *The Rule of Reason, and per-se Concept: Price fixing and Market Division*, *Yale Law Journal* 75, 1966, S. 373-475 und Marvel, H. P./McCafferty, S., *Resale Price Maintenance and Quality Certification*, *Rand Journal of Economics* 15(3), 1984, S. 346-359.

zukaufen. Durch eine vertikale Preisbindung wird ein solches Trittbrettfahrerverhalten unterbunden. Die Händler erhöhen das Niveau des angebotenen Service, was zusätzliche Nachfrage generiert und letztlich die Herstellergewinne und die Konsumentenwohlfahrt erhöht. Auch in Fällen, in denen kein Trittbrettfahrerproblem besteht, kann eine Preisbindung verhindern, dass es zu einem aus Wohlfahrts Gesichtspunkten zu starkem Preiswettbewerb zulasten des Qualitätswettbewerbs kommt.<sup>182</sup> Ferner können vertikal gebundene Preise Anreize für Händler schaffen, sich bei unsicherer Nachfrage mit Waren zu bevorraten oder neue Produkte ins Portfolio zu nehmen.<sup>183</sup> Letztlich kann eine Preisbindung zum Erhalt der von den Herstellern benötigten Verkaufsinfrastruktur beitragen und die Versorgungsdichte steigern, die sich wiederum positiv auf die Nachfrage auswirkt.<sup>184</sup>

**165.** Allerdings gibt es auch zahlreiche Gegenargumente, wonach vertikale Preisbindungen wohlfahrtsschädigend sein können, ohne dass ein kollusives Verhalten vorliegt. Gründe sind beispielsweise ein exzessiv hohes Niveau an Serviceleistungen oder übersteigerte Servicekosten.<sup>185</sup> Auch besteht die Gefahr, dass durch die Preisbindung gesicherte Mehrerlöse nicht dafür aufgewendet werden, das Serviceniveau zu steigern, oder die erhöhten Verkaufsanstrengungen der Händler keinen zusätzlichen Nutzen stiften.<sup>186</sup>

**166.** Obwohl die Buchpreisbindung zumindest in Europa weit verbreitet ist<sup>187</sup> und eine Ausnahme vom generellen Verbot vertikaler Preisbindungen darstellt, befassen sich vergleichsweise wenige theoretische Arbeiten explizit mit der Situation auf dem Buchmarkt.<sup>188</sup> Wie in der allgemeinen Literatur zu vertikalen Preisbindungen sind auch hier die Ergebnisse widersprüchlich, etwa hinsichtlich der (Konsumenten-) Wohlfahrt, der Anzahl der verlegten Titel, der Zahl der verkauften Exemplare, etc. und stark von den zugrunde gelegten Annahmen getrieben.<sup>189</sup>

#### 4.2.2 Theorie-Modelle nur bedingt auf die Buchpreisbindung in der Praxis übertragbar

**167.** Die Modelle vertikaler Preisbindungen sind – naturgemäß – stark vereinfachend und können die Komplexität der Vertriebsstruktur, die Produktvielfalt und die Konsumentenheterogenität im Buchmarkt nicht adäquat abbilden. Dies gilt nicht nur für die allgemeinen Preisbindungsmodelle, sondern weitestgehend auch für Arbeiten, die

<sup>182</sup> Vgl. Winter, R., Vertical Control and Price versus Nonprice Competition, *The Quarterly Journal of Economics* 108 (1), 1993, S. 61–76.

<sup>183</sup> Vgl. Deneckere, R./Marvel, H. P./Peck, J., Demand Uncertainty, Inventories, and Resale Price Maintenance, *Quarterly Journal of Economics* 111(3), 1996, S. 885-913; Deneckere, R./Marvel, H. P./Peck, J., Demand Uncertainty and Price Maintenance, *American Economic Review* 87(4), 1997, S. 619-641 und Marvel, H. P., The Resale Price Maintenance Controversy: Beyond the conventional Wisdom, *Antitrust Law Journal* 63(1), 1994, S. 59-92.

<sup>184</sup> Vgl. Areeda, P. E./Hovenkamp, H., *Antitrust Law*, New York 2004 und Gould, J. R./Preston, L. E., Resale Price Maintenance and Retail Outlets, *Economica* 32, 1965, S. 302-312.

<sup>185</sup> Vgl. Comanor, W., Vertical Price-Fixing, Vertical Market Restrictions, and the New Antitrust Policy, *Harvard Law Review* 98, 1985, S. 983-1002 und Comanor, W./Kirkwood J., Resale Price Maintenance and Antitrust Policy, *Contemporary Economic Policy* 3, 1985, S. 9-16 und Grimes, W., A Dynamic Analysis of Resale Price Maintenance: Inefficient Brand Promotion, Higher Margins, Distorted Choices, and Retarded Retailer Innovation, *Antitrust Bulletin* 55, 2010, S. 101-149.

<sup>186</sup> Vgl. ebenda.

<sup>187</sup> Zur Verbreitung der Buchpreisbindung in Europa siehe auch Abschnitt 3.1.1 in diesem Gutachten.

<sup>188</sup> So auch Poort, J./van Eijk, N., Digital fixation: the law and economics of a fixed e-book price, *International Journal of Cultural Policy* 23(4), 2017, S. 5.

<sup>189</sup> Zwei umfassende modelltheoretische Betrachtungen zeigen, dass die Ergebnisse stark von den Annahmen getrieben sind und keine eindeutige Wirkung der Buchpreisbindung auf den Buchmarkt abzuleiten sind; vgl. von Gottberg, H.-D., *Wirkungsanalyse der gesetzlichen Buchpreisbindung in Deutschland*, Dissertation, Universität Würzburg, 2004 und Henning, H. G., *Marktstruktur und Marktverhalten im deutschen Buchmarkt – Eine industrieökonomische Analyse der Buchpreisbindung*, Baden-Baden 1998. Eine weitere theoretische Arbeit, die stark am Buchmarkt orientiert ist, findet keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Preisbindung, dem Preis- und Serviceniveau und der Gesamtwohlfahrt; vgl. Schulz, N., Does the Service Argument Justify Resale Price Maintenance?, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 163(2), 2007, S. 236-255. Eine größere Titelvielfalt und höhere Buchhandelsdichte bei gleichzeitig höheren Preisen und niedrigen Verkaufszahlen pro Titel finden Canoy, M./van Ours, J./van der Ploeg, F., *The Economics of Books*, a. a. O. und van der Ploeg, F., Beyond the Dogma of the Fixed Book Price Agreement, *Journal of Cultural Economics* 28(1), 2004, S. 1-22.

explizit die Besonderheiten des Buchmarktes modellieren. Die modelltheoretischen Erkenntnisse können deshalb nicht direkt auf die deutsche Buchpreisbindung übertragen werden. Die hervorgebrachten Argumente und aufgezeigten Mechanismen sollen jedoch an entsprechender Stelle in die Wirkungsanalyse der Buchpreisbindung einfließen und im jeweiligen Kontext gewürdigt werden.

**168.** Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass die Buchpreisbindung zunächst durch ein kollektives Vertragssystem mit Sanktionsmechanismen geregelt war und im Jahr 2002 in Form eines Gesetzes verankert wurde. Die meisten theoretischen Arbeiten gehen davon aus, dass die Nutzung vertikal gebundener Preise auf eine freie Entscheidung der Marktteilnehmer zurückgeht und auf bilateralen Vereinbarungen beruht, deren Stabilität stets von Marktmechanismen bedroht ist: Obwohl vertikale Preisbindungen kollektiv betrachtet in vielen Fällen profitabel sein können, kommen sie oft allein deshalb nicht zustande oder brechen zusammen, weil einzelne Marktteilnehmer gewinnbringend abweichen können (sog. Commitment-Problem).

### 4.2.3 Die Bedeutung der Buchpreisbindung für den verbreitenden Buchhandel

**169.** Ein System gebundener Ladenpreise verhindert Preiswettbewerb auf Handelsebene und schützt den stationären Buchhandel vor der Konkurrenz durch kostengünstigere Anbieter. Dass eine solche Beschränkung des Wettbewerbs im Interesse des traditionellen stationären Handels ist, geht bereits aus der Entstehungsgeschichte der Buchpreisbindung in Deutschland hervor.<sup>190</sup> Ihre Einführung im Jahre 1888 ist mit dem expliziten und offen vorgetragenen Ziel vorangetrieben worden, dem stationären Handel Schutz vor dem preisaggressiv auftretenden Versandbuchhandel zu gewähren. Der Schutz des Kulturgutes Buch – heute das Hauptargument der Buchpreisbindungsbefürworter – stand damals nicht im Zentrum der Debatte.<sup>191</sup>

**170.** Ermöglicht wurde die Buchpreisbindung erst dadurch, dass der Börsenverein der Buchhändler die Interessen der vielen stationären Händler gebündelt und letztlich eine Kartellierung der kleinteiligen und im Wettbewerb stehenden Handelsseite erreicht hat. Durch die Festschreibung der Preisbindung in sanktionsbewehrten Verträgen konnte außerdem eine flächendeckende Einhaltung gewährleistet werden.<sup>192</sup> Im Laufe der Jahre ist das System der festen Ladenpreise weiterentwickelt worden und im Jahr 1928 erstmals in den später mehrfach angepassten Sammelrevers überführt worden, der letztlich im Jahr 2002 vom Buchpreisbindungsgesetz abgelöst wurde. Aus dem Gesetz und der Gesetzesbegründung geht hervor, dass der Schutz der traditionellen Handelsstruktur weiterhin zentrales Anliegen der Buchpreisbindung ist.<sup>193</sup>

**171.** Im Folgenden sollen die Effekte der Buchpreisbindung auf den verbreitenden Buchhandel herausgearbeitet werden. Dabei wird insbesondere zu untersuchen sein, ob dieser weitreichende Markteingriff die ihm zugeschriebene Schutzwirkung für den stationären Buchhandel entfalten kann und inwiefern er damit zur Erreichung der vom Gesetzgeber formulierten Haupt- und Teilziele effektiv beiträgt.

#### 4.2.3.1 Service- statt Preiswettbewerb

**172.** Der direkte und beabsichtigte Effekt der Buchpreisbindung ist die Ausschaltung des Preiswettbewerbs auf Handelsebene.<sup>194</sup> Dadurch kommt der Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Betriebsformen und Buchhandelsbetrieben jedoch nicht gänzlich zum Erliegen, sondern verlagert sich auf einen Nebenleistungs- oder Servicewett-

---

<sup>190</sup> Zur Entstehungsgeschichte der Buchpreisbindung siehe etwa Kühnert, J., Die Geschichte der Buchpreisbindung in Deutschland: von ihren Anfängen bis ins Jahr 1945, Wiesbaden 2009, Kapitel 3.

<sup>191</sup> Vgl. von Gottberg, H.-D., Wirkungsanalyse der gesetzlichen Buchpreisbindung in Deutschland, a. a. O., S. 35.

<sup>192</sup> Ohne die Sanktionsmechanismen gäbe es Anreize, die gebundenen Preise der Konkurrenz zu unterbieten und damit eine große Nachfrage auf sich zu ziehen, so auch May, F. C., Der gebundene Buchpreis - Eine ökonomische Betrachtung, a. a. O., S. 15 f.

<sup>193</sup> Vgl. hierzu Abschnitt 4.1 in diesem Gutachten.

<sup>194</sup> Die Praxis zeigt, dass das BuchPrG diesen Zweck nicht vollumfänglich erfüllt. Zu legalen und illegalen Praktiken und Geschäftsmodellen, die dieser grundlegenden Idee zuwiderlaufen, vgl. Abschnitt 4.2.3.2 in diesem Gutachten.

bewerb.<sup>195</sup> Als Neben- oder Serviceleistungen sind dabei alle Aktionsparameter zu verstehen, die nicht als Preiswettbewerb anzusehen sind. Im stationären Handel ist dies etwa die fachkundige und persönliche Beratung, die Tiefe und Breite des vorgehaltenen Sortiments und dessen Präsentation in der Buchhandlung.<sup>196</sup> Im Onlinehandel fallen darunter die Bereitstellung von Informationen zu Buchtiteln, eine einfache Suche und Kaufabwicklung sowie günstige Versandkonditionen.<sup>197</sup>

**173.** Es ist davon auszugehen, dass das durchschnittliche Serviceniveau im Buchhandel durch die Buchpreisbindung gesteigert werden kann.<sup>198</sup> Statt über günstige Preise versuchen sich konkurrierende Buchhändler durch ein besonders attraktives und an den Bedürfnissen der Kundschaft ausgerichtetes Serviceangebot von der Konkurrenz abzusetzen und ihre Marktanteile zu steigern. Ein zweiter Grund, warum gebundene Preise zu einem gesteigerten Angebot an Nebenleistungen führen können, ist die Verhinderung des Trittbrettfahrerverhaltens.<sup>199</sup> Bei freien Buchpreisen könnten günstige Discountbuchhandlungen oder sonstige Verkaufsstellen – die keinen oder nur eingeschränkten buchhändlerischen Service anbieten – von den Serviceleistungen durch den beratenden Sortimentshandel profitieren. Kunden mit Beratungsbedarf könnten den serviceorientierten Handel aufsuchen, um sich beraten zu lassen und im Anschluss den Kauf im günstigeren Handel tätigen, der keine vergleichbaren Leistungen erbringt. In der Konsequenz würde der beratende Sortimentsbuchhandel seinen buchhändlerischen Service einschränken, um dem Trittbrettfahrerverhalten zu entgehen. Dadurch käme es zu einer Unterversorgung mit Serviceleistungen.

**174.** Auf den ersten Blick erscheint das Serviceargument, das oft zur Rechtfertigung der Buchpreisbindung herangezogen wird, plausibel. Bücher sind Erfahrungsgüter, bei denen eine starke Informationsasymmetrie zwischen dem Händler und dem Buchkäufer besteht und Buchkunden mit z. T. erheblichen Suchkosten konfrontiert sind.<sup>200</sup> Infolge der durch die Buchpreisbindung stimulierten Serviceanstrengung sinken diese Suchkosten, sodass der Kunde mit geringerem Aufwand an für ihn interessante Titel gelangt. Vor allem beratungsbedürftige Werke, die beispielsweise der höherwertigen Literatur oder Fachliteratur zuzuordnen sind, können so gefördert werden. Die Beratung und Präsentation generiert hier in vielen Fällen erst die Aufmerksamkeit für und die latente Nachfrage nach solchen Titeln. Trotzdem ist das Serviceargument aus verschiedenen Gründen kritisch zu beurteilen.

**175.** Zunächst ist festzuhalten, dass es durch die Ausschaltung des Preiswettbewerbs nicht zwangsläufig bei allen Buchhändlern zu einer Ausweitung des Serviceangebotes kommen muss. Händler, die etwa aufgrund ihrer geografischen Lage oder eines speziellen Sortiments nur bedingt in Konkurrenz zu anderen stehen, dürften weniger starke Anreize haben, zusätzlichen Service zu bieten als Händler in einem hart umkämpften Markt. Auch ist generell davon auszugehen, dass der Servicegrad einer Buchhandlung vom Kunden schwer abzuschätzen ist und Serviceunterschiede weniger direkt spürbar sind als Preisdifferenzen. Daher ist zu erwarten, dass der Servicewettbewerb keinen gleichwertigen Wettbewerbsdruck wie der Preiswettbewerb entfaltet.<sup>201</sup>

**176.** Gleichzeitig ist grundsätzlich möglich, dass es durch den stimulierten Nebenleistungswettbewerb zu einem Überangebot an Service kommt.<sup>202</sup> Dies ist dann der Fall, wenn die Servicekosten den zusätzlichen Nutzen für den

---

<sup>195</sup> Vgl. hierzu etwa Riehm, U., Buchhandel, a. a. O., S. 528 und Bielig, A./Knoth, A. F., Das deutsche Buchpreisbindungsgesetz aus ökonomischer und europarechtlicher Sicht, a. a. O., S. 9 f.

<sup>196</sup> Vgl. hierzu auch Abschnitt 2.2.4.1 in diesem Gutachten.

<sup>197</sup> Vgl. hierzu auch Abschnitt 2.2.4.2 in diesem Gutachten.

<sup>198</sup> Vgl. Canoy, M./van Ours, J./van der Ploeg, F., The Economics of Books, a. a. O., S. 23 f.

<sup>199</sup> Zum Trittbrettfahrerverhalten im Buchhandel siehe etwa von Gottberg, H.-D., Wirkungsanalyse der gesetzlichen Buchpreisbindung in Deutschland, a. a. O., S. 139 f. und Rürup, B./Kloppfleisch, R./Stumpp, H., Ökonomische Analyse der Buchpreisbindung, a. a. O., S. 25 ff.

<sup>200</sup> Vgl. hierzu Tz. 15 in diesem Gutachten.

<sup>201</sup> Vgl. von Gottberg, H.-D., Wirkungsanalyse der gesetzlichen Buchpreisbindung in Deutschland, a. a. O., S. 53 f.

<sup>202</sup> Vgl. hierzu bereits Monopolkommission, XIII. Hauptgutachten, a. a. O., Tz. 709.

Kunden übersteigen. Nimmt man realistischerweise an, dass die Kundenwertschätzung für buchhändlerische Leistungen variiert, profitieren nicht alle Käufer (in gleichem Maße) vom erbrachten Service.<sup>203</sup> Dennoch müssen die zusätzlichen Kosten auch von den Käufern getragen werden, die keiner oder nur einer weniger umfangreichen Beratung bedurften. So kann es durch die Buchpreisbindung zwar zu höheren Verkaufszahlen und höheren Verlagsgewinnen kommen, jedoch gleichzeitig die soziale Wohlfahrt sinken. Ähnliches gilt, wenn man von (aus anderen Quellen) informierten Kunden und uninformierten Kunden ausgeht und nur letztere von der Beratung im Buchhandel profitieren.<sup>204</sup> Letztlich ist es eine empirische Frage, ob der Nutzen der zusätzlichen Serviceleistungen die anfallenden Servicekosten übersteigt.<sup>205</sup>

**177.** Ferner stellt sich die Frage, welche praktische Bedeutung die Trittbrettfahrerproblematik im Buchhandel entfaltet. Zunächst ist festzuhalten, dass es sich hier um kein buchhandelspezifisches Phänomen handelt, sondern dass dieses Problem viele Produktmärkte betrifft. Dabei ist der Buchhandel sogar möglicherweise weniger anfällig für ein Trittbrettfahrerverhalten als andere Handelsmärkte. Grund dafür ist, dass es sich bei den meisten Büchern um relativ niedrigpreisige Waren handelt.<sup>206</sup> Die absolute Ersparnis durch das Ausweichen auf einen günstigeren Vertriebskanal wäre folglich gering und dürfte hinsichtlich der beim Anbieterwechsel anfallenden Transaktionskosten vielen Kunden als wenig lohnenswert erscheinen.<sup>207</sup> Weiterhin ist nicht ausgeschlossen, dass ein Teil der Buchkäufer den Buchhandel nicht als reine Verkaufsstätte ansieht, sondern ihm eine gesonderte Rolle als Kulturvermittler bei der Verbreitung des Kulturgutes Buch zubilligt oder aber eine emotionale Bindung zum lokalen Buchhandel pflegt. Ein Trittbrettfahrerverhalten könnte auch deshalb im Buchmarkt weniger stark ausgeprägt sein als anderswo.

**178.** Die Praxis zeigt außerdem, dass identische Preise zwischen den Vertriebskanälen ein Trittbrettfahrerverhalten zwar eindämmen können, dieses jedoch nicht gänzlich ausschalten. Außerdem ist es zu kurz gegriffen, anzunehmen, dass ein solches Verhalten nur zu Lasten des stationären Handels stattfindet. So gibt es gegenwärtig nicht nur Kunden, die sich im Buchhandel vor Ort informieren oder nach Bücher stöbern, um diese dann (zu einem späteren Zeitpunkt) im Internet zu bestellen. Ebenso wird das Angebot von Onlineshops genutzt, um sich zu informieren, bevor dann der Kauf in der geschätzten Atmosphäre eines Buchladens getätigt wird. Umfragen zeigen sogar, dass sich aktuell – d. h. bei gebundenen Preisen – mehr Kunden im Internet informieren, um das so gefundene Buch dann im stationären Buchhandel zu erwerben, als umgekehrt.<sup>208</sup>

**179.** Nicht auszuschließen ist, dass die Buchpreisbindung im Einzelfall das Entstehen besonders service- und beratungsorientierter Buchhandlungen sogar verhindert. Dies ist der Fall, wenn Buchkäufer bereit sind, einen höheren als den gebundenen Preis zu zahlen, etwa wenn hiermit ein besonderes Einkaufserlebnis einhergeht oder ein Sortiment mit ausgefallenen Nischantiteln vorgehalten wird. Aufgrund der Buchpreisbindung kann der Buchhändler jedoch die Preise trotz der bestehenden Zahlungsbereitschaft der Kunden nicht anheben, um die nachgefragte Serviceleistung kostendeckend erbringen zu können.

---

<sup>203</sup> Vgl. etwa Comanor, W., Vertical Price-Fixing, Vertical Market Restrictions, and the New Antitrust Policy, a. a. O.; Scherer, F., The Economics of Vertical Restraints, *Antitrust Law Journal* 53, 1983, S. 697-704 und da Graca, T./Masson, R. T., The "Services" Explanation for Resale Price Maintenance: Deleterious Results Missed in the Economics Literature and in Legal Decisions, *Southern Economic Journal* 79(2), 2012, S. 450-463.

<sup>204</sup> Vgl. hierzu Schulz, N., Does the Service Argument Justify Resale Price Maintenance?, a. a. O., S. 236 ff.

<sup>205</sup> Zur Frage, ob die positiven Wohlfahrtseffekte die Servicekosten übersteigen, siehe auch Bielig, A./ Knoth, A. F., Das deutsche Buchpreisbindungsgesetz aus ökonomischer und europarechtlicher Perspektive, a. a. O., S. 16.

<sup>206</sup> Vgl. hierzu Monopolkommission, XIII. Hauptgutachten, a. a. O., Tz. 699 und May, F. C., Der gebundene Buchpreis. Eine ökonomische Betrachtung, a. a. O., S. 50 f.

<sup>207</sup> Allerdings können Innovationen wie das Smartphone und Apps mit Produkt-Scanner, die direkt zum gewählten Produkt in Online-shops führen, die Transaktionskosten senken und ein Trittbrettfahrerverhalten begünstigen.

<sup>208</sup> Vgl. hierzu Tz. 80 in diesem Gutachten. Ein Trittbrettfahren auf den von Internethändlern bereitgestellten Informationen wird dadurch erleichtert, dass zumeist keine Zugriffsbeschränkungen existieren und die Informationen damit quasi ein öffentliches Gut darstellen; vgl. von Gottberg, H.-D., Wirkungsanalyse der gesetzlichen Buchpreisbindung in Deutschland, a. a. O., S. 214.

**180.** Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Buchpreisbindung den Servicewettbewerb wahrscheinlich anregt, was zu einem im Durchschnitt höheren Serviceniveau führt. Der damit einhergehende Wohlfahrtseffekt ist jedoch nicht notwendigerweise positiv. Außerdem kommt es zu einer Reihe von Nebeneffekten, die kulturpolitisch problematisch sein könnten.

#### 4.2.3.2 Buchpreisbindung kann Preiswettbewerb nicht gänzlich unterbinden

**181.** Trotz der Geltung des Buchpreisbindungsgesetzes das den Preiswettbewerb ausschalten soll, sind in der Vergangenheit mehrfach Versuche unternommen worden, die Buchpreisbindung zu umgehen. Insbesondere Amazon hat wiederholt die Grenzen der gesetzlichen Buchpreisbindung ausgetestet.

**182.** Genannt sei hier beispielsweise eine Werbeaktion von Amazon, bei der Teilnehmer des Trade-In-Programms für gebrauchte Bücher neben dem festgesetzten Ankaufpreis einen 5-Euro-Gutschein erhielten, der auch auf den Kauf von neuen und damit preisgebundenen Büchern angerechnet werden konnte.<sup>209</sup> Der Bundesgerichtshof (BGH) hat im Juli 2015 entschieden, dass die Beigabe von Gutscheinen ohne Gegenleistung, die auch für den Kauf von Büchern eingesetzt werden können, unzulässig ist.<sup>210</sup> Partnerprogramme mit Fördervereinen von Schulen, denen Amazon für jede Bestellung eines Schulbuchs zwischen 5 und 9 Prozent des Kaufpreises als Provision ausbezahlt hat, sind vom BGH hingegen als mit dem Buchpreisbindungsgesetz vereinbar erklärt worden.<sup>211</sup> Nach dem Urteil des BGH zugunsten von Amazon haben etwa auch Thalia und der Onlinehändler bücher.de vergleichbare Affiliate-Programme aufgesetzt, die teilweise noch höhere Provisionszahlungen leisten als Amazon.<sup>212</sup> Auch die Werbeaktion von Amazon, einen internationalen Bestseller als E-Book kostenfrei abzugeben, hat das Kammergericht Berlin nicht als Verstoß gegen das Buchpreisbindungsgesetz gewertet, da das Gesetz auf die Entgeltlichkeit der Abgabe abstelle und eine Schenkung nicht erfasse.<sup>213</sup>

**183.** Diese Beispiele zeigen, dass einige Marktteilnehmer – so etwa Amazon – die vom Buchpreisbindungsgesetz belassenen Freiräume bei der Gestaltung von Endkundenpreisen in beträchtlichem Umfang nutzen. Obwohl die wettbewerblichen Vorstöße aus Kundensicht begrüßenswert sein können, offenbaren sie ein zentrales Problem. Große Anbieter finden im Zweifel besser Mittel und Wege, sich Freiräume zu verschaffen und diese auszunutzen. Der kleinere und mittlere Handel – dessen Schutz Teilziel des Buchpreisbindungsgesetzes ist – kann aufgrund seines traditionellen Geschäftsmodells und der durch das Buchpreisbindungsgesetz auferlegten Restriktionen hingegen nur bedingt durch eigene attraktive und innovative Angebote auf solche Vorstöße reagieren.

**184.** Neben diesen nicht per se rechtswidrigen Vorstößen seitens der Wettbewerber kommt es laut Arbeitsbericht der Buchpreisbindungstreuhandler auch immer wieder zu eindeutigen Verstößen gegen die Bestimmungen des Buchpreisbindungsgesetzes in Form des sog. Mängelns.<sup>214</sup> Dabei werden Bücher bewusst beschädigt, um sie dann als Mängellexemplare deklarieren zu können. Dadurch erlischt die Buchpreisbindung und die beschädigten Bücher können zu niedrigeren Preisen abgesetzt werden. Mängeln kommt nach Expertenschätzung auf allen Stufen der Vertriebskette vor, etwa auch durch Verlage, die Händler dazu drängen, (rechtswidrig) gemängelte Bücher zu verkaufen. Hinweise darauf, dass dies keine Einzelfälle sind, liefert die Aussage der Preisbindungstreuhandler, dass es sich um ein „durchorganisiertes Beschädigen“ handle, und die Androhung von Abmahnungen und der consequenten gerichtlichen Verfolgung solcher Preisbindungsverstöße.<sup>215</sup> Dieses Beispiel zeigt, dass die Buchpreisbin-

<sup>209</sup> Vgl. Jahn, J., Amazon-Rabattaktion verstieß gegen Buchpreisbindung, FAZ online, 23. Juli 2015.

<sup>210</sup> Siehe BGH, Urteil vom 23. Juli 2015, I ZR 83/14.

<sup>211</sup> Siehe BGH, Urteil vom 21. Juli 2016, I ZR 127/15.

<sup>212</sup> Vgl. N. N., Verweisen lukrative Provisionen auf viel Luft bei den Buchpreisen?, buchreport.de, 8. März 2017 und N. N., Kunden mit 12%-Prämie locken, buchreport.de, 16. Februar 2017.

<sup>213</sup> Siehe KG Berlin, Beschluss vom 8. April 2016, 5 W 73/16.

<sup>214</sup> Vgl. N. N., Händler und Verleger strapazieren die Preisbindung, buchreport.de, 4. September 2017.

<sup>215</sup> Vgl. N. N., Mit Hammer, Meißel und Geldspritzen, buchreport.de, 6. September 2017.

den – von ihren Befürwortern als schädlich empfundenen – Preiswettbewerb faktisch nicht völlig verhindern kann.

**185.** Auch die Entstehung von Flatrate- und Abomodellen, die Nutzern gegen eine monatliche Gebühr den Zugriff auf eine Vielzahl von E-Book-Titeln gewähren, unterläuft die Idee der Buchpreisbindung im Grundsatz.<sup>216</sup> Da der Leser die Werke nicht kauft, sondern lediglich temporären Zugriff erhält, sind diese Modelle nicht von den Bestimmungen des Buchpreisbindungsgesetzes erfasst. Gleichwohl ist es aus Sicht des E-Book-Lesers praktisch gleichbedeutend, ob das E-Book in seinen Besitz übergeht oder ihm nur die Inhalte zum Lesen zur Verfügung gestellt werden. Somit stehen die unterschiedlichen Abo-Modelle konkurrierender Anbieter nicht nur untereinander im Preis- und Leistungswettbewerb, sondern auch im Wettbewerb zu gedruckten Büchern und E-Books. Klassische Verkäufer von gedruckten Büchern und E-Books sind aufgrund der Ungleichbehandlung durch das Buchpreisbindungsgesetz hier benachteiligt.

#### **4.2.3.3 (Kleine) stationäre Buchhändler auch im Servicewettbewerb unter Druck**

**186.** Wie aus der Darstellung der unterschiedlichen Handelskonzepte hervorgeht, unterscheiden sich diese hinsichtlich der erbrachten Leistungen beim Verkauf von Büchern erheblich. Ein pauschales Urteil darüber, welcher Vertriebskanal im Servicewettbewerb Vorteile hat, lässt sich schon deshalb nicht fällen, da die Präferenzen und Bedürfnisse der Buchkunden heterogen sind.<sup>217</sup> Unstrittig sollte hingegen sein, dass mit der durch die Buchpreisbindung bedingten Steigerung des Nebenleistungswettbewerbs notwendigerweise Mehrausgaben in allen Vertriebskanälen einhergehen. Die Höhe dieser zusätzlichen Belastungen dürfte sich allerdings zwischen den unterschiedlichen Handelskonzepten unterscheiden.

**187.** Zunächst ist davon auszugehen, dass ein hohes Serviceniveau den stationären Handel überproportional stark belastet im Vergleich zum Onlinebuchhandel. Dies lässt sich anhand einiger Beispiele illustrieren. Eine gute Beratung im Buchhandel ist mit erheblichen Personalkosten verbunden. Kosten entstehen nicht nur während der tatsächlichen geleisteten Kundenberatung, sondern auch dadurch, dass sich das Fachpersonal mit den angebotenen Titeln befassen muss, um entsprechende Empfehlungen aussprechen zu können. Die Informationsbereitstellung und Aufbereitung im Internet basiert dagegen auf einer Präsentation der vom Verlag bereitgestellten Informationen sowie einer Darstellung und Auswertung von in der Regel kostenlosen Kundenrezensionen und -bewertungen. Die Aggregation der von anderen bereitgestellten Informationen erfolgt weitgehend automatisiert und verursacht geringere Kosten. Ähnliches gilt für die Vorhaltung eines breiten und tiefen Sortiments. Die Bevorratung und Präsentation einer großen Titelvielfalt im stationären Handel macht eine große Lager- und Präsentationsfläche vor Ort notwendig, deren Unterhaltung teurer sein dürfte als die zentrale Lagerhaltung eines Internethändlers. Dies gilt im Besonderen für Amazon, das ein hoch spezialisiertes Lager- und Distributionssystem mit mehreren über ganz Deutschland verteilten Zentrallagern betreibt. Auch andere Onlinehändler sollten hier Kostenvorteile gegenüber dem Sortimentsbuchhandel aufweisen. Dies gilt insbesondere für die Onlinebuchhändler, die ihre Bestellungen vom Barsortiment abwickeln lassen und selbst kein eigenes Lager führen. Ihnen entstehen durch eine große Vielzahl bestellbarer Titel keine zusätzlichen Lagerhaltungskosten und -risiken, da diese vom Barsortiment getragen werden.

**188.** Da im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung mit erheblichen Innovationen im Onlinehandel zu rechnen ist und der Anteil der internetaffinen Buchkäufer weiter steigen dürfte, ist von einer fortschreitenden Zunahme des Wettbewerbsdrucks aus dem Internet auf den Sortimentsbuchhandel auch in Zukunft auszugehen.<sup>218</sup>

<sup>216</sup> Zu einem möglichen Bedeutungsverlust der Buchpreisbindung aufgrund von E-Book-Abonnements vgl. auch Haucap, J./Heimeshoff, U., Ordnungspolitik in der digitalen Welt, DICE Ordnungspolitische Perspektiven No. 90, Juni 2017, S. 42.

<sup>217</sup> Vgl. hierzu auch Abschnitt 2.2.5 in diesem Gutachten.

<sup>218</sup> Zur steigenden Bedeutung des Onlinehandels mit Büchern siehe auch Tz. 81 in diesem Gutachten.

**189.** Allerdings besteht nicht nur ein Kostengefälle zugunsten des Internethandels, sondern auch zwischen dem kleinen Buchhandel einerseits und größeren Buchhandlungen und Filialisten andererseits. Große Buchhändler und vor allem Buchhandelsketten mit mehreren Filialen dürften Größen- und Verbundvorteile haben, etwa wenn es um die angebotene Titelvialt, attraktive Öffnungszeiten, ein breites Angebot an Non-Book-Artikeln, gastronomische Angebote und Werbemaßnahmen geht. Eine persönliche Betreuung und eine umfassende buchhändlerische Beratung, durch die sich der kleine stationäre Buchhandel von größeren Konkurrenten absetzen kann, sind nur mit erheblichen Personalkosten zu gewährleisten.

**190.** Um diesem Ungleichgewicht entgegenzuwirken, privilegiert § 6 Abs. 1 BuchPrG den kleinen stationären Handel, indem er den Verlagen Pflichten bei der Konditionengestaltung auferlegt: Sie müssen den von kleinen Buchhändlern geleisteten Beitrag zu einer flächendeckenden Versorgung mit Büchern und den erbachten buchhändlerischen Service angemessen berücksichtigen.<sup>219</sup> Eine lineare, allein an den Umsätzen orientierte Rabattgestaltung ist damit nicht vereinbar.<sup>220</sup>

**191.** Aus theoretischer Sicht kommt § 6 Abs. 1 BuchPrG beim Schutz des stationären Handels und seiner buchhändlerischen Leistung eine tragende Rolle zu. Dahinter steht die Überlegung, dass umsatzstarke Abnehmer aufgrund ihrer Verhandlungsmacht für sich vorteilhafte Konditionen erwirken können. Da aber der kleine Buchhandel demgegenüber nicht allein wegen des geringeren Umsatzes benachteiligt werden darf und eine übermäßige Rabattspreizung unzulässig ist, profitiert auch der vergleichsweise verhandlungsschwache kleine Buchhändler von der Verhandlungsmacht und den guten Bezugskonditionen der großen Konkurrenz.

**192.** Allerdings bestehen nicht nur aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung des § 6 Abs. 1 BuchPrG erhebliche Zweifel an seiner Wirksamkeit.<sup>221</sup> In der Vergangenheit ist wiederholt von sehr vorteilhaften Konditionen großer Abnehmer und einer starken Konditionenspreizung zuungunsten kleiner Buchhändler berichtet worden.<sup>222</sup> Als weiteres Indiz hierfür ist zu bewerten, dass die Handelsspannen bei den großen Sortimentsbuchhandlungen mit einem Jahresumsatz von über EUR 5 Mio. mit 37,5 Prozent um fast fünf Prozentpunkte über dem Durchschnitt liegen.<sup>223</sup> Die Kostennachteile im Sortimentsbuchhandel und die geringe praktische Bedeutung des § 6 Abs. 1 BuchPrG lassen somit den Schluss zu, dass der stationäre Buchhandel auch im Servicewettbewerb unter erheblichem Druck steht.

#### **4.2.3.4 Zusammenhang zwischen Buchpreisbindung, Bevorratungsbereitschaft und Titelvialt unklar**

**193.** Das Buch als Wirtschaftsgut zeichnet sich durch eine große Nachfrageunsicherheit aus: Bei einem Großteil der Titel, mit Ausnahme vielleicht von Werken bedeutender Autoren oder aus beliebten Reihen, ist nicht von vorne herein erkennbar, ob sie kommerziell erfolgreich sein werden.<sup>224</sup> Die Auswahl von und die Bevorratung mit Buchtiteln stellt somit ein unternehmerisches Risiko für den Buchhändler dar. Aus der Gesetzgebungsgeschichte lässt sich ableiten, dass der Gesetzgeber als Teilziel des Buchpreisbindungsgesetzes die Sicherung eines breiten

<sup>219</sup> Zu den Zielen des § 6 BuchPrG siehe auch Tz. 152 ff. in diesem Gutachten.

<sup>220</sup> Vgl. Mende, B., Das neue Buchpreisbindungsgesetz - Leitfaden für Verlage und den verbreitenden Buchhandel, Frankfurt am Main 2002, S. 21.

<sup>221</sup> Vgl. Tz. 156 in diesem Gutachten.

<sup>222</sup> Vgl. N. N., Soli für den Riesen?, buchreport.de, 28. März 2014; Dausien, D., Es reicht nicht zum Leben und nicht zum Sterben, buchreport.de, 16. November 2011; N. N., Nach Hachette: Bonnier in der Konditionen-Mangel, boersenblatt.net, 16. Mai 2014 und Menche, B., Im Konditionen-Clinch, boersenblatt.net, 4. März 2015.

<sup>223</sup> Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Buch und Buchhandel in Zahlen 2017, a. a. O., S. 132.

<sup>224</sup> Vgl. hierzu Tz. 16 in diesem Gutachten.

und vielfältigen Buchsortiments im stationären Buchhandel im Auge hatte.<sup>225</sup> Der Zusammenhang zwischen der Buchpreisbindung und der Bereitschaft, vielfältige Titel vorzuhalten, ist jedoch nicht eindeutig.

**194.** In der ökonomischen Theorie wird in einigen Arbeiten ein positiver Zusammenhang zwischen der Preisbindung und der Bevorratungsbereitschaft konstatiert. Unter Umständen kann es dazu kommen, dass Händler im Falle unsicherer Nachfrage bei gebundenen Endkundenpreisen – und damit einer gesicherten Handelsspanne<sup>226</sup> – eine größere Zahl an Exemplaren vorhalten und letztendlich verkaufen können als bei Preiswettbewerb, wo Händler aus Kostengründen einen geringeren Lagerbestand haben.<sup>227</sup> Auch können gebundene Endkundenpreise Anreize für Händler schaffen, Investitionen zu tätigen, die notwendig sind, um die Nachfrage nach einem neuen Titel zu generieren.<sup>228</sup> Da die Unsicherheit und die notwendigen Verkaufsanstrengungen bei weniger massentauglichen Titeln generell höher sind, dürfte die Buchpreisbindung diesen somit besonders nützen.

**195.** Allerdings lässt sich auch gegenläufig argumentieren, dass die Buchpreisbindung das Risiko des Händlers erhöht. Sie nimmt ihm die Möglichkeit, durch Preisanpassungen auf die sich tatsächlich einstellende Nachfrage reagieren zu können.<sup>229</sup> Stellt sich ein Titel als weniger populär als angenommen heraus, kann der Händler die Absatzzahlen nicht etwa durch Rabatte oder Sonderpreise steigern. Die fehlende Möglichkeit, Preisanpassungen vornehmen zu können, schadet somit gerade den am stärksten mit Unsicherheit behafteten Titeln. Dass im Falle einer unerwartet starken Nachfrage und hohen Zahlungsbereitschaft nicht durch Preiserhöhungen reagiert werden kann, dürfte sich ebenfalls negativ auf die Risikofreudigkeit eines Buchhändlers auswirken.

**196.** Die Bedeutung der Buchpreisbindung für die Bevorratungsbereitschaft und Risikofreudigkeit bei der Aufnahme unbekannter Titel in das Sortiment dürfte indes gering sein, da dem Händler üblicherweise ein Remissionsrecht eingeräumt wird.<sup>230</sup> Dadurch wird das Bevorratungsrisiko abgemildert und in großen Teilen auf die Verlage abgewälzt. Das beim Händler verbleibende Risiko für Werke, die sich zum gebundenen Endkundenpreis als unverkäuflich erwiesen haben, beschränkt sich auf die Remissions- und Opportunitätskosten durch die suboptimale Nutzung der Lager- und Verkaufsflächen.

**197.** Ein häufiges Argument für die Buchpreisbindung lautet, dass die Mehrerlöse durch die gesicherten hohen Margen bei Massentiteln erst die Grundlage schaffen würden, auch weniger stark nachgefragte Werke ins Sortiment zu nehmen. Zwar mag eine gewisse finanzielle Ausstattung die Risikobereitschaft erhöhen, dennoch besteht keine Verpflichtung, solche Titel aufzunehmen. Vielmehr generiert die Buchpreisbindung den gegensätzlichen Anreiz für Buchhändler, sich auf ein beschränktes Sortiment von schnelldrehenden Bestsellern mit vergleichsweise hohen und gesicherten Margen zu konzentrieren.<sup>231</sup>

**198.** Letztendlich dürfte es einen Zusammenhang zwischen der Buchpreisbindung, der Bevorratungsbereitschaft und der Titelvielfalt – wenn überhaupt – hauptsächlich im stationären Handel geben. Onlinehändler verfügen über größere Lagerkapazitäten und sind nicht durch die Größe der Ladenfläche eingeschränkt. Selbst nicht im eigenen Lager vorrätige Titel können von Kunden bestellt werden, da in diesen Fällen das Barsortiment eingeschaltet wird,

<sup>225</sup> Vgl. hierzu Tz. 135 und 149 in diesem Gutachten.

<sup>226</sup> Die Handelsspanne ist definiert als die Differenz zwischen dem Verlagsabgabepreis und dem Endkundenpreis.

<sup>227</sup> Vgl. hierzu Deneckere, R./Marvel, H. P./Peck, J., Demand Uncertainty, Inventories, and Resale Price Maintenance, a. a. O. und Deneckere, R./Marvel, H. P./Peck, J., Demand Uncertainty and Price Maintenance, a. a. O.

<sup>228</sup> Vgl. Areeda, P. E./Hovenkamp, H., Antitrust Law, a. a. O.

<sup>229</sup> Vgl. Appelman, M., Fixed book price, a. a. O., S. 239.

<sup>230</sup> Vgl. hierzu May, F. C., Der gebundene Buchpreis. Eine ökonomische Betrachtung, a. a. O., S. 52 f.

<sup>231</sup> So auch von Gottberg, H.-D., Wirkungsanalyse der gesetzlichen Buchpreisbindung in Deutschland, a. a. O., S. 53; Appelman, M., Fixed Book Price, a. a. O., S. 239 oder Poort, J./van Eijk, N., Digital Fixation: The Law and Economics of a Fixed E-Book Price, a. a. O., S. 10. Hinweise für eine stärkere Fokussierung auf Bestseller gibt es sowohl bei Filialisten als auch bei kleinen, traditionellen Buchhändlern, siehe hierzu etwa Ahne, P., Buchläden in Zeiten von Amazon und Co., Frankfurter Rundschau online, 9. November 2011; N. N., "Für uns ist das leicht verdientes Geld", boersenblatt.net, 11. Oktober 2017 und Herbold, A., Die Goldesel der Belletristik, Zeit online, 6. Dezember 2012.

das dann die Auslieferung im Auftrag des Onlinehändlers vornimmt. Für Onlinehändler ohne eigenes Lager, die das Barsortiment als Zentrallager nutzen, ergibt sich das Problem der begrenzten Lagerkapazität von vorneherein nicht. Auch bei E-Books besteht dieses Problem systembedingt nicht.

#### 4.2.3.5 Buchpreisbindung verlangsamt den Strukturwandel, ohne ihn zu unterbinden

**199.** Ein vom Gesetzgeber formuliertes Teilziel ist der Erhalt einer flächendeckenden Buchhandelsinfrastruktur, nicht nur in Städten, sondern auch in der Fläche.<sup>232</sup> Wie die vorhergehende Analyse illustriert, wird durch die Buchpreisbindung der Preiswettbewerb weitestgehend ausgeschaltet. Der traditionelle stationäre Sortimentsbuchhandel allgemein und der kleine Buchhändler im Besonderen erfahren dadurch Schutz vor starken Wettbewerbern wie Buchhandelsketten oder dem Onlinebuchhandel. Somit geht von der Buchpreisbindung eine strukturkonservierende Wirkung aus, die einen gewissen Bestandsschutz für den stationären Buchhandel gewährt und grundsätzlich – wie vom Gesetzgeber intendiert – zu einer höheren Versorgungsdichte durch traditionelle Buchhändler beiträgt.<sup>233</sup> Ferner wirkt die Buchpreisbindung im Grundsatz somit einer Konzentrationszunahme und der Entstehung nachfragemächtiger Buchhändler entgegen. Gleichzeitig gehen mit der Buchpreisbindung jedoch einige unerwünschte Nebeneffekte einher.

**200.** Zunächst beeinträchtigt die Buchpreisbindung die Verbreitung von Büchern über alternative Absatzkanäle. Für Handelsformen, die systembedingt keine buchhändlerische Beratung bieten können, und nur über einen günstigen Preis wettbewerbsfähig sind, stellt die Buchpreisbindung eine Markteintrittsbarriere dar.<sup>234</sup> Dies gilt sowohl für den Lebensmitteleinzelhandel oder sonstige Handelsformate als auch für Discountbuchhandlungen. Damit wird die Erschließung neuer Kundengruppen, die den Sortimentsbuchhandel nicht aufsuchen und auch keine Bücher im Internet bestellen, behindert.

**201.** Die Buchpreisbindung verhindert außerdem, dass effiziente Händler bzw. Vertriebsstrukturen ihre Vorteile an die Kunden in Form günstigerer Buchpreise weiterreichen. Da attraktive Preise und Sonderangebote nicht dafür genutzt werden können, neue Kunden zu gewinnen und den eigenen Marktanteil auszudehnen, werden Anreize geschwächt, die eigene Effizienz zu steigern. Letztlich werden die Überlebensfähigkeit ineffizienter Anbieter erhöht und die Ausbreitung effizienter und innovativer Verkaufskonzepte im stationären Handel gehemmt.<sup>235</sup>

**202.** Gleichzeitig sichert die Buchpreisbindung kostengünstigen Anbietern eine hohe Marge. Profiteure sind hier große Buchhandelsketten und der Onlinehandel. Gründe dafür liegen sowohl in Größen- und Verbundvorteilen als auch in besseren Bezugskonditionen, die verhandlungsstarke Großabnehmer aufgrund der besseren Verhandlungsposition und der geringen praktischen Bedeutung des § 6 Abs. 1 BuchPrG durchsetzen können.<sup>236</sup> So befindet sich gerade Amazon dank der Buchpreisbindung in einer komfortablen Position, da es seine Marktanteile kontinuierlich bei gesicherten und im Vergleich mit der Konkurrenz vermutlich überdurchschnittlich hohen Margen ausbauen kann, ohne in margenschädigenden Preiswettbewerb gezogen zu werden.

**203.** Branchenzahlen aus dem Buchhandel belegen, dass sich seit längerem ein grundlegender Strukturwandel im Buchhandel vollzieht. Die Anzahl der stationären Buchhändler ist seit vielen Jahren rückläufig, wobei der negative

---

<sup>232</sup> Vgl. Tz. 149 in diesem Gutachten.

<sup>233</sup> Zur strukturkonservierenden Wirkung der Buchpreisbindung siehe auch von Gottberg, H.-D., Die Wirkungsanalyse der Buchpreisbindung in Deutschland, a. a. O., Abschnitt 5.12, May, F. C., Der gebundene Buchpreis. Eine ökonomische Betrachtung, a. a. O., S. 52 f. und Wolf-Csanády, E., Kulturgut versus Ware Buch: Die deutsche Buchpreisbindung im Spannungsfeld zwischen Kulturpolitik, Lobbyismus und europäischer Wettbewerbspolitik, a. a. O., S. 202 f.

<sup>234</sup> Vgl. hierzu auch Abschnitt 4.2.3.7 in diesem Gutachten.

<sup>235</sup> Vgl. Appelman, M., Fixed book price, a. a. O., S. 239 und May, F. C., Der gebundene Buchpreis. Eine ökonomische Analyse, a. a. O., S. 47 f.

<sup>236</sup> Vgl. hierzu auch Tz. 192 in diesem Gutachten.

Trend gerade von den kleinen Buchhandlungen mit geringem Umsatz ausgeht.<sup>237</sup> Der Bedeutungsverlust der stationären Verkaufsinfrastruktur manifestiert sich auch im sinkenden Umsatzanteil des Sortimentshandels und der sonstigen stationären Vertriebskanäle.<sup>238</sup> Gleichzeitig profitieren insbesondere der Onlinehandel, aber auch der Direktvertrieb durch Verlage von deutlich steigenden Marktanteilen. Die Buchpreisbindung erfüllt das vom Gesetzgeber formulierte Teilziel, eine flächendeckende Buchhandelsinfrastruktur zu erhalten, zumindest in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung, folglich nur eingeschränkt.

#### 4.2.3.6 Bedeutung des stationären Buchhandels für Kunden geht zurück

**204.** Die vorhergehenden Ausführungen zeigen, dass die Buchpreisbindung trotz ihrer grundsätzlich strukturbehaltenden Wirkung einen umfassenden Schutz des stationären Handels nicht effektiv gewährleisten kann. Gründe dafür sind unter anderem das sich ändernde Konsumverhalten und Innovationen im Onlinehandel. Es stellt sich zudem die Frage, ob dem stationären Buchhandel bei der Erreichung der kulturpolitischen Zwecke des Buchpreisbindungsgesetzes heute noch seine ursprüngliche Bedeutung zukommt.

**205.** Im Ausgangspunkt dürfte es zutreffend sein, dass eine ausgebaut und diversifizierte Buchhandelsinfrastruktur dem Vertrieb von Büchern zugutekommt. Diese Infrastruktur besteht allerdings nicht allein aus stationären Buchhandlungen, sondern auch aus der Infrastruktur des Versand- bzw. Onlinehandels. Der Gesetzgeber ist ursprünglich von der Prämisse ausgegangen, dass der stationäre Handel für eine Versorgung mit Büchern notwendig und im ländlichen Raum ohne den stationären Sortimentshandel eine Versorgung mit Büchern nicht sichergestellt sei.<sup>239</sup> Betrachtet man das bereits heute bestehende Angebot des Onlinebuchhandels, erscheint die Notwendigkeit des stationären Buchhandels reduziert.<sup>240</sup> Nahezu alle erschienenen und noch lieferbaren Titel – die sog. Backlist – können ohne größeren Aufwand im Internet aufgefunden und bestellt werden. Im stationären Handel hingegen ist nur ein kleiner Ausschnitt aus dem Titeluniversum vorrätig und damit für den Kunden sichtbar. Die Wahrscheinlichkeit, Nischentitel in kleinen, nicht spezialisierten Buchhandlungen mit geringer Verkaufsfläche und Lagerkapazität vorzufinden, dürfte gering sein.<sup>241</sup> Auch besteht aus Sicht des Buchhändlers der Anreiz, vorrätige Werke zu verkaufen, anstatt gegebenenfalls bessere Alternativen vorzuschlagen, die erst bestellt werden müssten.

**206.** Vorschub für die universelle Verfügbarkeit von Titeln unabhängig von der lokalen Verkaufsinfrastruktur dürfte auch das E-Book leisten: Es steht dem Leser unabhängig von seinem Wohnort und den Öffnungszeiten des Buchhandels augenblicklich zur Verfügung. Zwar sind heute noch immer viele Titel ausschließlich als gedrucktes Buch erhältlich, dennoch nimmt die Zahl der als E-Book verlegten Werke kontinuierlich zu.<sup>242</sup>

**207.** Der stationäre Buchhandel büßt seine Bedeutung jedoch nicht nur im Hinblick auf die reine Verfügbarkeit von Büchern ein, sondern auch beim buchhändlerischen Service. Zwar wird einerseits argumentiert, dass ein persönliches Gespräch mit geschultem Fachpersonal im Ambiente einer Buchhandlung nicht gleichwertig substituiert werden könne und für die Förderung des Kulturgutes Buch unerlässlich sei. Auch seien vom stationären Buchhandel organisierte Veranstaltungen wie Lesungen systembedingt online nicht möglich. Andererseits wird vorgebracht, dass bereits heute aufgrund der aufwendigen Analysen personalisierter Daten Onlinehändler die individuellen

---

<sup>237</sup> Vgl. Tz. 52 in diesem Gutachten.

<sup>238</sup> Vgl. Tz. 50 in diesem Gutachten.

<sup>239</sup> Bundestag, 2. Beratung, BT-Plenarprotokoll 14/243 vom 14. Juni 2002, S. 24533B und D (Griefahn, SPD), S. 24536C (Fink, PDS), S. 24538A (Nida-Rümelin); vgl. auch BReg, Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Preisbindung bei Verlagserzeugnissen, BT-Drs. 14/9196 vom 3. Juni 2002, S. 9, 11 f.

<sup>240</sup> Vgl. Appelman, M., *Fixed book price*, a. a. O., S. 240 und Bielig, A./Knoth, A. F., *Das deutsche Buchpreisbindungsgesetz aus ökonomischer und europarechtlicher Perspektive*, a. a. O., S. 137.

<sup>241</sup> Zu stärkerer Fokussierung des Sortimentshandels auf Massentitel vgl. Tz. 197 in diesem Gutachten sowie die dazugehörige Fn. 231.

<sup>242</sup> Vgl. Tz. 36 in diesem Gutachten.

Präferenzen und Bedürfnisse potenzieller Buchkäufer besser kennen als der Buchhändler vor Ort.<sup>243</sup> Anders als im Onlinehandel sei die Expertise der Buchhändler – bedingt durch die große Titelvielfalt – zwangsläufig begrenzt. Letztlich dürfte die Frage, welcher Vertriebsweg die zielführendere Beratungsleistung erbringen kann, von den individuellen Anforderungen und Präferenzen des Buchkäufers abhängen. Unbestritten jedoch dürfte eine Bedeutungszunahme des Onlinehandels sein. Dies hat folgende zwei Gründe.

**208.** Zunächst ist zu erwarten, dass im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung erhebliche Verbesserungen der kundendatenbasierten Beratung durch Buchempfehlungen und Alternativvorschläge erzielt werden können. Durch komplexe, ständig weiterentwickelte Algorithmen und ein stetig zunehmendes Volumen der verfügbaren Kundendaten werden Onlinehändler immer besser in die Lage versetzt, für den individuellen Kunden relevante Informationen herauszufiltern, um ihm seinen Präferenzen entsprechende Titel vorzuschlagen. Während sich die zukünftigen Möglichkeiten der Digitalisierung aus heutiger Sicht nicht abschätzen lassen, sind systembedingt keine vergleichbar weitreichenden Innovationen im traditionellen Buchhandel zu erwarten. Durch neue Auslieferungskonzepte der Onlinehändler dürfte der bislang bestehende Vorteil des stationären Handels, dass vorrätige Titel sofort vom Käufer mitgenommen werden können, an Bedeutung verlieren. Vorreiter dieser Entwicklung ist Amazon, das bereits heute in einigen Metropolregionen tagesgleiche Auslieferungen ermöglicht bzw. an zwei Standorten auch die Lieferung innerhalb von nur zwei Stunden.<sup>244</sup> Gegenüber E-Books besteht der Vorteil der sofortigen Verfügbarkeit im stationären Handel ohnehin nicht.

**209.** Die Verschiebung zugunsten des Internethandels wird außerdem durch den gesellschaftlichen Wandel verstärkt. Kundenbefragungen belegen, dass die jüngeren Generationen überproportional viele Bücher im Onlinebuchhandel einkaufen und dass der Anteil der internetaffinen Buchkäufer in allen Altersgruppen in den letzten Jahren gewachsen ist.<sup>245</sup> Aus diesen Gründen erscheint es zunehmend fraglich, ob die von der Buchpreisbindung privilegierten Geschäftsmodelle auf Handelsebene heute noch entscheidend zum Schutz des Kulturguts Buch beitragen. Dies gilt selbst dann, wenn sie hierzu ursprünglich geeignet gewesen sein sollten.

#### 4.2.3.7 Die Buchpreisbindung erschwert Markteintritte

**210.** Auf den ersten Blick erscheint die Buchpreisbindung den Markteintritt für neue Anbieter zu erleichtern.<sup>246</sup> Es herrschen Preistransparenz und gesicherte Handelsspannen vor. Beide Faktoren minimieren die mit einem Markteintritt verbundenen Unsicherheiten und folglich das betriebswirtschaftliche Risiko. Bei näherer Betrachtung ist jedoch eine Reihe von Gründen auszumachen, die einen Markteintritt eher erschweren. Hierbei soll zwischen stationären Märkten und dem Onlinehandel differenziert werden.

**211.** Offensichtlich verhindert die Buchpreisbindung das Entstehen von Discountbuchhändlern. Da diese – systembedingt – nicht über Serviceleistungen konkurrieren können und ihnen die Buchpreisbindung die Möglichkeit nimmt, günstige Preise anzubieten, wird der Markteintritt solcher Anbieter systematisch behindert. Auch für nicht-spezialisierte Händler stellen gebundene Buchpreise eine Markteintrittsbarriere dar, da es nicht möglich ist, das Warensortiment um populäre und wenig erklärungsbedürftige Titel bei niedrigen Preisen zu erweitern.

**212.** Ein weiterer Aspekt, der den Markteintritt bei gebundenen Preisen erschwert, ist die geringere Bedeutung des Servicewettbewerbs verglichen mit dem Preiswettbewerb.<sup>247</sup> Ein neu eintretender Buchhändler müsste einen sehr hohen Serviceaufwand betreiben, um denselben Wettbewerbsdruck wie durch eine offensive Preispolitik zu

<sup>243</sup> So etwa Haucap, J./Heimeshoff, U., Ordnungspolitik in der digitalen Welt, a. a. O., S. 41 oder Knorr, A./Schulz, C., Die Neuregelung der Buchpreisbindung in Deutschland - Eine wettbewerbspolitische Analyse, a. a. O. S. 251 f.

<sup>244</sup> Vgl. Amazon, <https://primenow.amazon.de/onboard> und Amazon, <https://www.amazon.de/b?node=7013565031>, Abruf am 14. Mai 2018.

<sup>245</sup> Vgl. hierzu Abbildung 2.13 in diesem Gutachten.

<sup>246</sup> Vgl. hierzu auch von Gottberg, H.-D., Wirkungsanalyse der gesetzlichen Buchpreisbindung in Deutschland, a. a. O., S. 88 f.

<sup>247</sup> Vgl. Tz. 175 in diesem Gutachten.

erzielen. Dies gilt umso mehr, als günstigere Preise nicht nur relativ einfach zu kommunizieren sind, sondern auch allen Buchkäufern zu Gute kommen. Ein hohes Serviceniveau spricht hingegen nicht alle Kundengruppen gleichermaßen an und ist auch weniger werbewirksam. Oftmals dürfte neuen Anbietern auch die notwendige Erfahrung und Marktkenntnis fehlen, um sich gegen die etablierte Konkurrenz im Servicewettbewerb durchsetzen zu können.

**213.** Auch im Onlinebuchhandel kann die Buchpreisbindung Markteintritten potenziell entgegenstehen. Dies gilt vor allem, weil sich Amazon als ausländischer Onlinehändler sehr erfolgreich im Markt etabliert hat. In der gegenwärtigen Situation, in der Amazon als marktstarkes Unternehmen im Internetbuchhandel hauptsächlich mit dem Onlineangebot der großen deutschen Buchhandelsketten konkurriert, dürfte es äußerst schwierig sein, als branchenfremder oder ausländischer Anbieter erfolgreich in den Markt einzutreten. Aufgrund des Erfahrungsvorsprungs und der hohen Innovationskraft von Amazon erscheint es wenig wahrscheinlich, dass sich ein Onlinehändler allein aufgrund eines besseren Serviceangebots durchsetzen kann. Bestünde indes die Möglichkeit, Preise frei zu setzen, könnten sich günstige und gegebenenfalls weniger serviceorientierte Geschäftsmodelle auch im Onlinehandel etablieren.

**214.** Auch im E-Book-Markt, der von Amazon und der tolino-Allianz dominiert wird, dürfte es schwierig sein, ohne attraktive Preismodelle in den Plattformwettbewerb mit den etablierten Anbietern einzutreten.<sup>248</sup> Dies gilt im Besonderen, da Bestandskunden aufgrund von Lock-in-Effekten an die gewählte Plattform gebunden sind und ein Anbieterwechsel mit Transaktionskosten verbunden ist. Das gilt umso mehr für kindle-Nutzer, die aufgrund der strikten Nutzungsbedingungen für kindle-reader und E-Books an das kindle-System gebunden sind.<sup>249</sup>

**215.** Zwar existieren einige kleinere E-Book-Anbieter, und es erfolgen vereinzelt Markteintritte, wie etwa kürzlich durch Aldi.<sup>250</sup> Dennoch erscheint es als unwahrscheinlich, dass diese Anbieter ihre Marktstellung entscheidend ausbauen können, da die Buchpreisbindung ihnen verbietet, Rabatte und Sonderangebote zur Gewinnung von Neukunden oder zur Abwerbung von Bestandskunden anderer Anbieter einzusetzen. Ein Indiz dafür, dass die Buchpreisbindung Markteintritte und innovative Geschäftsmodelle verhindert, liefert der Vergleich mit Flatrate-Modellen, die vom Buchpreisbindungsgesetz nicht erfasst werden. In diesem Geschäftsfeld sind sowohl von etablierten als auch ausländischen in den Markt eingetretenen Anbietern neue, innovative Konzepte entwickelt worden.<sup>251</sup>

#### **4.2.4 Buchpreisbindung verlangsamt Funktionswandel im Zwischenbuchhandel**

**216.** Die Buchpreisbindung berührt den Zwischenbuchhandel nur mittelbar. Sowohl der von ihm gezahlte Einkaufspreis beim Verlag als auch der Weiterverkaufspreis an den verbreitenden Handel sind – mit Ausnahme der Vorgaben aus § 6 Abs. 2 BuchPrG – nicht geregelt. Da sich die Buchpreisbindung jedoch stark auf die vorgelagerte Stufe – das Verlagswesen – und insbesondere die nachgelagerte Stufe – den Handel – in der Vertriebskette auswirkt, schlägt die Wirkung der Buchpreisbindung auch auf den Zwischenhandel durch.

##### **4.2.4.1 Traditionelle Geschäftsfelder werden geschützt, die Ausweitung neuer gehemmt**

**217.** In seiner ursprünglichen Funktion dient das Barsortiment dem stationären Buchhandel als Hintergrundlager. Titel, die aufgrund beschränkter Lager- und Verkaufsfläche nicht vor Ort vorgehalten werden können, werden vom Buchhändler bei Bedarf oder auf Kundenwunsch bestellt und über Nacht vom Barsortiment geliefert. Eine große Anzahl von traditionellen Buchhändlern sichert dem Barsortiment nicht nur ein hohes Auftragsvolumen, sondern auch Kostenvorteile bei der Erbringung dieser Dienstleistung. Je ausgedünnter das Netz an Buchhändlern, desto

<sup>248</sup> Zur tolino-Allianz und Amazon kindle siehe auch Tz. 22, 55, 66 und 71 in diesem Gutachten.

<sup>249</sup> Vgl. hierzu auch Tz. 22 und 71 in diesem Gutachten.

<sup>250</sup> Vgl. Tz. 55 in diesem Gutachten.

<sup>251</sup> Vgl. Tz. 66 in diesem Gutachten.

teurer würde die Auslieferung an einzelne Buchhändler, da Bestellungen verschiedener Buchhändler nicht mehr in demselben Umfang gebündelt werden könnten.<sup>252</sup>

**218.** Der von der Buchpreisbindung verlangsamte Rückgang der Anzahl der Buchläden nützt somit auch dem traditionellen Geschäftsmodell der Barsortimente. Allerdings bedient das Barsortiment schon heute mehrere Kanäle und übernimmt auch bei Handelsformaten, deren Ausbreitung von der Buchpreisbindung gehemmt wird, zentrale Aufgaben. Dies gilt zunächst für große Buchhändler und Filialisten, die ihre eigene Lagerhaltung eingeschränkt haben und logistische Dienstleistungen wie den Wareneingang und die Führung des Zentrallagers an den Zwischenbuchhandel ausgelagert haben.<sup>253</sup>

**219.** Auch bei der Digitalisierung des Buchhandels spielt das Barsortiment eine zentrale Rolle.<sup>254</sup> Für den Onlinehandel stellt das Barsortiment unterschiedlich ausgestaltete Dienstleistungen bereit. So unterhalten viele Internetbuchhandlungen keine eigenen Lager und leiten die Kundenbestellungen an das Barsortiment weiter, das diese dann eigenständig im Namen des Händlers abwickelt. Durch solche Dienstleistungen rückt das Barsortiment näher an den Endkunden heran und deckt einen größeren Teil der Wertschöpfungskette ab.<sup>255</sup> Auch bei der Verbreitung von E-Books spielt das Barsortiment eine wichtige Rolle, wenngleich hier die vom Barsortiment erbrachte Wertschöpfung weniger klar abzugrenzen ist.<sup>256</sup>

**220.** Die Auswirkungen der Buchpreisbindung auf das Barsortiment sind somit ambivalent. Ob der Schutz für das traditionelle Geschäft die Nachteile aus der eingeschränkten Ausweitung und Fortentwicklung neuer Geschäftsfelder aufwiegt, ist an dieser Stelle nicht abschließend zu bewerten. Dass die Buchpreisbindung insbesondere Amazon davon abhalten dürfte, sich noch schneller auszubreiten, kommt dem Barsortiment indes zugute. Amazon betreibt eigene Lager und ist nicht im selben Umfang auf das Barsortiment angewiesen wie ein Großteil der konkurrierenden Onlinebuchhändler.<sup>257</sup>

**221.** Ähnliches gilt auch für Verlagsauslieferungen, die eine zentrale Rolle bei der Belieferung aller Handelsformate spielen: Durch die strukturkonservierende Wirkung der Buchpreisbindung auf Handelsseite wird auch hier die graduelle Verschiebung des Tätigkeitsschwerpunkts von der Belieferung des traditionellen stationären Buchhandels hin zu alternativen Vertriebsformen, wie vor allem dem Onlinehandel, verlangsamt, ohne jedoch zum Erliegen zu kommen.<sup>258</sup>

#### 4.2.4.2 Buchpreisbindung sichert Verhandlungsmacht des Zwischenbuchhandels

**222.** Das allgemeine Barsortiment ist oligopolistisch organisiert und sollte daher in der Lage sein, gegenüber dem stationären Buchhandel auskömmliche Konditionen durchzusetzen.<sup>259</sup> Diese starke Position sichert die Buchpreisbindung ab, indem sie einer Konzentrationszunahme auf Handelsseite entgegenwirkt und das Entstehen nachfragegemächtigter Händler zumindest verlangsamt.

**223.** Aufgrund der oligopolistischen Marktstruktur auf der Ebene des Zwischenbuchhandels könnte das Entstehen marktmächtiger Abnehmer durchaus vorteilhaft für den Endkunden sein, wenn dadurch ein Gegengewicht zum marktbeherrschenden Oligopol im Barsortiment entsteht (sog. Gegenmachttheorie) und mögliche Konditionen-

<sup>252</sup> Vgl. von Gottberg, H.-D., Wirkungsanalyse der gesetzlichen Buchpreisbindung in Deutschland, a. a. O., S. 83 f.

<sup>253</sup> Vgl. Bez, T., ABC des Zwischenbuchhandels, a. a. O., S. 31 u. 50.

<sup>254</sup> Zur Bedeutung des Barsortiments für den Onlinehandel siehe auch Tz. 44.

<sup>255</sup> Vgl. Riehm, U./ Orwat, C./ Wingert, B., Online-Buchhandel in Deutschland - Die Buchhandelsbranche vor der Herausforderung des Internet, a. a. O., S. 178.

<sup>256</sup> Vgl. Tz. 45 in diesem Gutachten und Bez, T., ABC des Zwischenbuchhandels, a. a. O., S. 17.

<sup>257</sup> Vgl. Tz. 44 in diesem Gutachten.

<sup>258</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.3.5 in diesem Gutachten.

<sup>259</sup> Siehe BKartA, Fallbericht vom 29. März 2012, B6-84/11.

verbesserungen zumindest in Teilen an die Endkunden weitergereicht würden.<sup>260</sup> Gleichwohl wirkt die Buchpreisbindung einer noch weiteren Konditionenspreizung zwischen dem kleinen Buchhändler und bereits heute marktstarken Handelsketten und Onlinehändlern entgegen.

**224.** Da Verlagsauslieferungen keine Vertragsbeziehungen mit dem Handel unterhalten, profitieren sie nicht unmittelbar von der konzentrationshemmenden Wirkung der Buchpreisbindung auf den Buchhandel. Denkbar sind jedoch indirekte positive Effekte, da die Verlage, für die sie tätig werden zumindest in begrenztem Umfang durch die Buchpreisbindung vor der Entstehen nachfragemächtiger Buchhändler geschützt werden.<sup>261</sup>

#### 4.2.5 Auswirkungen auf das Verlagswesen

**225.** Während die Vorzüge der Buchpreisbindung für einen Großteil des stationären Handels unmittelbar einleuchtend sind, ist ihre Bedeutung für das Verlagswesen weniger eindeutig.<sup>262</sup> Dennoch existiert eine Reihe von Argumenten und Theorien, nach denen die Buchpreisbindung den Verlagen zu Gute kommt und zu einer großen Titelvielfalt führt. Einige dieser Argumente knüpfen unmittelbar am Verlagswesen an, etwa das weitverbreitete Quersubventionierungsargument, nach dem Verlage weniger nachfragestarke Titel nur dank der vermeintlich besseren Ertragslage bei Massentiteln mitfinanzieren können. Andere schreiben der Buchpreisbindung eine indirekte positive Wirkung auf die Publikationstätigkeit der Verlage zu. Demnach sichere sie eine flächendeckende Handelsinfrastruktur und ein hohes Niveau der buchhändlerischen Beratung, die wiederum die Nachfrage nach Büchern steigere.

**226.** Die direkten und indirekten Effekte sollen im Folgenden analysiert werden, letztere auch im Lichte des Strukturwandels auf Handelsseite und der zunehmend unklaren Bedeutung der geschützten Infrastruktur des stationären Buchhandels für den Buchkäufer.<sup>263</sup> Wie bereits bei der Betrachtung der Handelsseite soll die Notwendigkeit und Wirksamkeit der Buchpreisbindung im Hinblick auf die mit ihr verknüpften Haupt- und Teilziele auch für das Verlagswesen untersucht werden.

##### 4.2.5.1 Buchpreisbindung verändert Wettbewerbsparameter der Verlage

**227.** In einem Markt ohne Buchpreisbindung stellt der Verlagsabgabepreis, d. h., der Preis zu dem Händler ein Werk beziehen können, das zentrale Wettbewerbsinstrument der Verlage dar. Besteht eine Buchpreisbindung, kommt mit dem nach § 3 i. V. m. § 5 BuchPrG vom Verlag verbindlich festzulegenden Endkundenpreis ein weiterer Wettbewerbsparameter hinzu. Im Folgenden soll zuerst auf die hieraus resultierenden Unterschiede für den Preiswettbewerb bei Endkundenpreisen eingegangen werden. Anschließend soll dargestellt werden, welche Auswirkungen sich aufgrund der Buchpreisbindung auf den Wettbewerb bei den Verlagsabgabepreisen ergeben.

**228.** Durch die Buchpreisbindung tritt der Preiswettbewerb um den verbindlichen Endkundenpreis auf Ebene der Verlage an die Stelle des Preiswettbewerbs zwischen Buchhändlern.<sup>264</sup> Die Intensität des Preiswettbewerbs hängt dabei wesentlich von der Substituierbarkeit eines Titels aus Kundensicht ab. Je leichter ein Titel durch einen anderen ausgetauscht werden kann, desto intensiver ist der Preiswettbewerb.<sup>265</sup> Bei populären Autoren, Titeln aus beliebten Reihen oder Werken, etwa der Fachliteratur, die nicht oder nur bedingt austauschbar sind, ist der Wett-

<sup>260</sup> Die Gegenmachttheorie geht zurück auf Galbraith, K., *American Capitalism - The Concept of Countervailing Power*, Boston 1952.

<sup>261</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.5.5 in diesem Gutachten.

<sup>262</sup> Vgl. hierzu bereits Tz. 161 in diesem Gutachten.

<sup>263</sup> Vgl. hierzu Abschnitte 4.2.3.5 und 4.2.3.6 in diesem Gutachten.

<sup>264</sup> Appelman, M., *Fixed book price*, a. a. O., S. 238; Backhaus, J./Hansen, R., *Resale price maintenance for books in Germany and the European Union: A Legal and economic analysis*, in: Marciano, A./Josselin, J.-M. (Hrsg.), *From Economic to Legal Competition New Perspectives on Law and Institutions in Europe*, Cheltenham 2003, S. 98 und von Gottberg, H.-D., *Wirkungsanalyse der gesetzlichen Buchpreisbindung in Deutschland*, a. a. O., S. 112.

<sup>265</sup> Zu Auswirkungen der Buchpreisbindung auf das allgemeine Preisniveau, vgl. Tz. 227 ff. in diesem Gutachten.

bewerbsdruck geringer. Besteht hingegen keine Buchpreisbindung, hängt die Intensität des Preiswettbewerbs auf Handelsebene neben den oben genannten Aspekten auch von der Konkurrenzsituation im Buchhandel ab. Je mehr Buchhändler verfügbar sind und je größer ihre Austauschbarkeit aus Sicht des Kunden ist, desto stärker dürfte die Preiskonkurrenz sein. Gibt es wenige Ausweichmöglichkeiten, haben Buchhändler einen loyalen Kundenstamm oder bieten sie einen Mehrwert gegenüber der Konkurrenz, nimmt die Intensität des Preiswettbewerbs ab.

**229.** Wettbewerb zwischen Verlagen beim Verlagsabgabepreis besteht unabhängig vom Bestehen einer Buchpreisbindung. Verlage konkurrieren um die Aufnahme in die Sortimente des Buchhandels, die aufgrund der begrenzten Lager- und Verkaufsflächen nur einen Ausschnitt der verfügbaren Titel umfassen können. Durch attraktive Bezugskonditionen in Form niedriger Verlagsabgabepreise schaffen Verlage Anreize für den Buchhandel, sich mit ihren Titeln zu bevorraten und diese mit entsprechendem buchhändlerischen Service anzubieten. Allerdings hat die Buchpreisbindung Auswirkungen auf den Einfluss, den Verlage durch ihre Bezugskonditionen auf die Sortimentsgestaltung des Handels nehmen können. Damit einher gehen weitreichende Konsequenzen für die Struktur des Buchhandels und die von ihm erbrachten Leistungen.

**230.** In einer Situation ohne Buchpreisbindung erhöhen niedrige Verlagsabgabepreise zwar den Anreiz, einen Titel in das Sortiment aufzunehmen. Sie sichern aber nicht automatisch eine auskömmliche Handelsspanne. Die Handelsspanne ist vielmehr das Ergebnis des Wettbewerbs zwischen den Buchhändlern. Günstige Bezugskonditionen werden im Wettbewerb – zumindest teilweise – in Form niedrigerer Endkundenpreise an die Kunden weitergereicht. Das hat zur Folge, dass Buchhändler, die mit höheren Kosten arbeiten, nur bedingt gegen kostengünstige Anbieter bestehen können. Das gilt einerseits für ineffiziente Buchhändler, aber andererseits auch für solche, die aufgrund einer stärkeren Serviceorientierung oder eines kostenintensiveren Vertriebskonzepts höhere Preise vom Endkunden verlangen müssen, um profitabel zu sein. Ursächlich hierfür dürfte auch sein, dass ein guter Service eine geringere Wettbewerbswirkung entfaltet als niedrigere Preise.<sup>266</sup>

**231.** Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass Verlage solchen Buchhändlern bessere Konditionen einräumen, deren buchhändlerische Leistungen ihnen besonders zu Gute kommen. Allerdings ist fraglich, ob Verlage grundsätzlich in der Lage sind, die Kostennachteile in ausreichendem Umfang auszugleichen, ohne selbst ein Verlustgeschäft zu machen. Vielmehr ist zu erwarten, dass die umsatzstarken Buchhandelsketten und Onlinebuchhändler aufgrund ihrer Verhandlungsstärke bessere Konditionen durchsetzen können. Daraus resultiert, dass serviceorientierte und kostenintensivere Vertriebskonzepte zurückgedrängt werden. Dies ginge vor allem zulasten von Titeln, die eine individuelle Beratung erfordern und nicht gleichwertig in alternativen Vertriebskanälen, etwa dem Onlinehandel, präsentiert werden können. Besonders stark dürfte der Verdrängungseffekt allerdings bei ineffizienten Buchhändlern sein, die mit hohen Kosten arbeiten, ohne dem Kunden einen spürbaren zusätzlichen Nutzen gegenüber preisorientierten Buchhändlern zu bieten.

**232.** Mit der Buchpreisbindung stellt sich die Situation grundlegend anders dar. Dadurch, dass der Verlag nicht nur die Bezugskonditionen – in Verhandlung mit dem Händler – festlegt, sondern auch einen verbindlichen Endkundenpreis bestimmt, kann er die Handelsspanne steuern.<sup>267</sup> Ist der Verlag darauf angewiesen, dass seine Titel von vielen Händlern vorgehalten werden, muss er eine entsprechend hohe Handelsspanne gewähren. Nur so ist sichergestellt, dass auch Buchhändler mit höheren Kosten das Buch gewinnbringend vertreiben können. Setzt der Verlag die Handelsspanne niedriger an, können nur kostengünstige Händler den Titel profitabel ins Sortiment nehmen. Dabei hat der Verlag die Wahl zwischen einer höheren Verlagsmarge oder einem niedrigeren Endkundenpreis, der den Absatz potenziell steigern würde. Gleichzeitig bestünde aber die Gefahr, dass viele Kunden nicht erreicht würden, da das Buch nur von wenigen Händlern angeboten würde und die Beratungsleistung eingeschränkt wäre.

<sup>266</sup> Vgl. hierzu Tz. 175 in diesem Gutachten.

<sup>267</sup> Zur Bedeutung der Handelsspanne als Wettbewerbsinstrument des Verlags in einem System gebundener Endkundenpreise siehe auch May, F. C., *Der gebundene Buchpreis. Eine ökonomische Betrachtung*, Arbeitspapier des Instituts für Rundfunkökonomie, a. a. O., S. 46 ff. und von Gottberg, H.-D., *Wirkungsanalyse der gesetzlichen Buchpreisbindung in Deutschland*, a. a. O., S. 54 ff.

**233.** Welche Strategie letztendlich am profitabelsten für den Verlag ist, hängt von vielen Faktoren ab, etwa der Zahlungsbereitschaft für einen Titel und der Bedeutung, die die Präsentation im Buchhandel und eine buchhändlerische Beratung für die Nachfrage hat.<sup>268</sup> Dennoch ergeben sich aus der Tatsache, dass die gewährte Handelsspanne geschützt und damit unabhängig von der Konkurrenzsituation im Handel ist, eine Reihe von weitreichenden Konsequenzen. Anders als in einem Markt ohne Buchpreisbindung muss der Verlag die Mehrkosten eines Händlers gegenüber der kostengünstigen Konkurrenz nicht kompensieren. Es ist vielmehr ausreichend, dem Händler mit höheren Kosten eine auskömmliche Handelsspanne zu gewähren, um ihm ein Bestehen am Markt zu ermöglichen.

**234.** In der Konsequenz dürfte es zu einem weniger starken Verdrängungswettbewerb kommen und der stationäre Buchhandel – vor allem kleine unabhängige Buchhandlungen – kann trotz seiner anzunehmenden Kostennachteile besser im Markt bestehen. Ein zu erwartender Vorteil für Verlage ist die hieraus resultierende stärkere Serviceorientierung im Handel, die vor allem dem Absatz von erklärungsbedürftigen und weniger bekannten Titeln zu Gute kommen dürfte. Allerdings bedeutet dies auch, dass ineffiziente Buchhändler geschützt werden, die weder dem Kunden einen entscheidenden Mehrwert bringen noch spürbar zu einem besseren Vertrieb der Bücher im Interesse des Verlages beitragen. Außerdem verhindert die Buchpreisbindung, dass Verlage von den Vorteilen effizienter Buchhändler profitieren können. Kostenvorteile können effiziente Händler nicht an den Endkunden weiterreichen und somit keine zusätzliche Nachfrage generieren. Vielmehr sichert die Buchpreisbindung solchen Händlern eine hohe Marge. Dazu dürfte auch beitragen, dass es sich hier oftmals um verhandlungsstarke Abnehmer wie Filialisten und Onlinebuchhändler handeln dürfte, die vermutlich höhere Handelsspannen durchsetzen können.<sup>269</sup> Letztlich dürfte die Möglichkeit, hohe Handelsspannen gewähren zu können, bei weniger finanzstarken Verlagen eingeschränkt sein. Dies ist der Fall, da entsprechende Bezugskonditionen nur durch eine geringe eigene Marge zu erreichen sind oder durch Endkundenpreise, die die Zahlungsbereitschaft vieler potenzieller Kunden übersteigen und somit den Absatz gefährden. Die Steuerungsmöglichkeit der Verlage ist weiterhin dadurch eingeschränkt, dass die Handelsspanne nicht einseitig festgesetzt werden kann, sondern das Ergebnis bilateraler Verhandlungen zwischen dem Verlag und dem jeweiligen Buchhändler ist. Eine weitere Einschränkung ergibt sich daraus, dass ein nicht unerheblicher Teil der verkauften Bücher nicht vom Verlag bezogen wird, sondern über das Barsortiment.<sup>270</sup>

**235.** Aus der Pflicht zur Festlegung des Endkundenpreises aus § 3 i. V. m. § 5 BuchPrG ergeben sich gleichzeitig eine Reihe von Nachteilen. Zunächst ist der Verlag weiter vom Endkunden entfernt und folglich weniger gut über potenzielle Käufer informiert als der Händler. Das gilt auch hinsichtlich der Zahlungsbereitschaft, die Grundlage der Preisgestaltung ist. Ferner verhindert die Buchpreisbindung eine differenzierte und an den Kosten der vom Verlag genutzten Vertriebskanäle sowie der jeweiligen Zahlungsbereitschaft der unterschiedlichen Kundensegmente ausgerichtete Preise. Eine solche individuelle Preisgestaltung auf Handelsebene könnte die Ertragslage sowohl von Buchhändlern als auch von Verlagen verbessern und müsste dabei nicht zwangsläufig zu Lasten der Kunden gehen. Vielmehr könnten neue Geschäftsstrategien und alternative Vertriebskonzepte zur Erschließung neuer Kundengruppen entwickelt werden.<sup>271</sup> Dies gilt etwa für preissensitive Käufer, aber auch für sehr anspruchsvolle Kunden, die ein besonders hohes Serviceniveau voraussetzen, das zum gebundenen Preis nicht kostendeckend zu erbringen ist.

**236.** Problematisch dürfte auch sein, dass der Preis bereits vor Erscheinen des Titels verbindlich festgelegt werden muss. Da die Nachfrage nach Büchern mit einer großen Unsicherheit behaftet ist und im Vorhinein kaum abzuschätzen sein dürfte, wäre es im Interesse des Verlages, den Preis laufend an die tatsächliche Nachfrage anpassen

---

<sup>268</sup> Vgl. hierzu auch von Gottberg, Wirkungsanalyse der gesetzlichen Buchpreisbindung in Deutschland, a. a. O., S. 56 f.

<sup>269</sup> Vgl. hierzu Tz. 192 in diesem Gutachten.

<sup>270</sup> Vgl. von Gottberg, H.-D., Wirkungsanalyse der gesetzlichen Buchpreisbindung in Deutschland, a. a. O., S. 55.

<sup>271</sup> Das Beispiel Großbritannien hat gezeigt, dass nach dem Wegfall dem Ende des Net Book Agreements vor allem in den untersten Einkommensklassen erhebliche Steigerungen bei den Ausgaben für Bücher zu beobachten waren. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass Bestseller seitdem stark rabattiert in Supermärkten angeboten werden, vgl. Tz. 107 in diesem Gutachten.

zu können.<sup>272</sup> Zwar gestattet das Buchpreisbindungsgesetz eine Änderung der gebundenen Preise, dennoch ist damit zusätzlicher Aufwand verbunden. Dies verdeutlicht die Verkehrsordnung für den Deutschen Buchhandel (Verkehrsordnung) – eine beim Bundeskartellamt angemeldete unverbindliche Konditionenempfehlung des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels –, die Regelungen für den Fall einer Preisanpassung enthält. So sind Änderungen der Endkundenpreise bei gedruckten Büchern gem. § 3 Abs. 3 Verkehrsordnung mit einem Vorlauf von 14 Tagen und bei E-Books mit einem Vorlauf von 4 Tagen im Verzeichnis lieferbarer Bücher (VLB) anzuzeigen. Hebt der Verlag den Preis an, kann der Händler die in den vergangenen 12 Monaten erworbenen und vorrätigen Exemplare gem. § 3 Abs. 7 Verkehrsordnung zurückgeben. Bei einer Preissenkung hat der Händler aus § 3 Abs. 8 Verkehrsordnung wahlweise ein Remissionsrecht oder er bekommt die Differenz der Nettopreise, berechnet auf Basis des ursprünglich gewährten Rabattsatzes, erstattet. Unbenommen dieser Hürden dürfte der Verlag ohnehin nur begrenzte und zeitlich verzögerte Informationen darüber erhalten, wie gut sich ein Titel im Handel verkauft, und allein deshalb nur bedingt in der Lage sein, durch adäquate Preisänderungen kurzfristig reagieren zu können.

#### **4.2.5.2 Kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Buchpreisbindung, dem Preisniveau und der Ertragslage der Verlage**

**237.** Eine zentrale Frage in der Diskussion um die Buchpreisbindung ist die nach ihrer Wirkung auf die Endkundenpreise und die Ertragslage der Verlage. Bei ihrer Beantwortung ergeben sich drei grundlegende Schwierigkeiten. Zunächst unterscheiden sich die Preissetzungsmechanismen bei Bestehen einer Buchpreisbindung maßgeblich von denen in einem Markt, auf dem Preiswettbewerb zulässig ist.<sup>273</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass die Buchpreisbindung einen spürbaren Einfluss auf die Marktstruktur und die Akteure im Markt bzw. ihre Rolle im Marktgeschehen haben dürfte.<sup>274</sup> Zuletzt erscheint eine allgemeingültige Aussage über die Wirkung der Buchpreisbindung auf das Preisniveau und die Ertragslage der Verlage schon deshalb nicht möglich, da aufgrund der Heterogenität des Buchangebots einerseits und der Buchkäufer andererseits mit einer Vielzahl unterschiedlicher und mitunter gegenläufiger Effekte zu rechnen ist.<sup>275</sup>

**238.** Trotz dieser Schwierigkeiten lassen sich einige grundlegende Zusammenhänge zwischen der Buchpreisbindung, den Buchpreisen und den Verlagsserträgen aufzeigen, auch unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus der Schweiz und Großbritannien. Hierzu soll zwischen Bestsellertiteln und weniger auflagestarken Werken unterschieden werden.

**239.** Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der Preis von Bestsellern der Unterhaltungsliteratur und der populären Sachliteratur aufgrund der Buchpreisbindung höher sein dürfte als in einem Markt ohne gebundene Preise. Bestsellertitel sind oftmals Titel bekannter Autoren oder Werke einer Reihe, die aus Sicht des Kunden nicht ohne Weiteres zu substituieren sind. Der Wettbewerbsdruck, der von alternativen Titeln ausgeht, dürfte begrenzt sein und dem Verlag einen gewissen Spielraum bei der Preisgestaltung einräumen, der sich in einen höheren Preis widerspiegeln dürfte. In einem System freier Preise hingegen dürfte die Bekanntheit von Bestsellertiteln und ihr weiter Adressatenkreis zum umgekehrten Effekt führen. Händler könnten Bestseller nutzen, um durch eine aggressive Preispolitik viele Kunden anzusprechen und den Absatz zu stimulieren. Diese Möglichkeit dürfte insbesondere auch für Supermärkte in Betracht kommen, die solche Titel aufgrund der geringen Erklärungsbedürftigkeit problemlos ohne buchhändlerischen Service anbieten können. Dabei ist nicht auszuschließen, dass Lockangebote für Bestseller als Marketinginstrument eingesetzt werden könnten, die sich nur aufgrund von Zusatzverkäufen der so in die Läden gelockten Kunden rentieren. Belege, dass es bei ungebundenen Preisen zu intensivem Preiswettbe-

---

<sup>272</sup> Vgl. hierzu Tz. 16 in diesem Gutachten.

<sup>273</sup> Vgl. Tz. 228 in diesem Gutachten.

<sup>274</sup> Vgl. hierzu auch Tz. 200 f., 231 und 234 in diesem Gutachten.

<sup>275</sup> Zur Heterogenität von Büchern siehe Tz. 19 ff. und zur Heterogenität der Abnehmer siehe Abschnitt 2.2.5 jeweils in diesem Gutachten.

werb mit zum Teil erheblichen Nachlässen kommen kann, liefern die Erfahrungen aus Großbritannien und der Schweiz.<sup>276</sup>

**240.** Die Effekte der Buchpreisbindung auf die Verlagsertträge aus dem Verkauf von Massentiteln sind ambivalent. Einerseits dürfte die Buchpreisbindung zu geringeren Verkaufszahlen in diesem Segment führen. Gründe hierfür sind das vermutlich höhere Preisniveau und die eingeschränkte Präsenz in alternativen Absatzkanälen im Lebensmitteleinzelhandel und die geringere Werbeintensität. Ein Indiz hierfür liefert der sprunghafte Anstieg der Verkaufszahlen von Bestsellern in Großbritannien nachdem das Net Book Agreement aufgegeben wurde.<sup>277</sup> Andererseits liegt nahe, dass die Buchpreisbindung zu höheren Margen bei den Verlagen führt. Bei Preiswettbewerb ist davon auszugehen, dass die Verlage die günstigen Preise durch hohe Nachlässe beim Verkauf an den Handel mittragen müssen, insbesondere da sich in einem System freier Preise die Verhandlungsmacht zugunsten der großen Abnehmer weiter verschieben dürfte.<sup>278</sup> Ob der aus Verlagssicht positive Effekt der Buchpreisbindung in Form höherer Margen die niedrigeren Absatzzahlen aufwiegt, ist eine empirische Frage, die sich an dieser Stelle nicht beantworten lässt. Ein oft postulierter positiver Zusammenhang zwischen der Buchpreisbindung und der Profitabilität von Bestsellern ist indes nicht zwangsläufig gegeben.

**241.** Der Preiseffekt der Buchpreisbindung bei weniger stark nachgefragten Titeln ist ebenfalls mehrdeutig. Dies betrifft nicht nur die Unterhaltungs- und die populäre Sachliteratur, sondern auch die sonstige Fach- und Sachliteratur, bei denen zusätzlich die jeweiligen Marktbesonderheiten zu beachten sind. Festzuhalten ist, dass weniger stark nachgefragte Titel aufgrund des typischerweise kleineren Kundenkreises und des geringeren Bekanntheitsgrades nur bedingt für Marketingaktionen geeignet sind. Des Weiteren eignen sich weniger massentaugliche Titel, auch aufgrund der geringeren Umsatzgeschwindigkeit und der z. T. erhöhten Erklärungsbedürftigkeit, nur bedingt für den Massenvertrieb (z. B. in Supermärkten). Folglich ist bei den weniger stark nachgefragten Titeln auch in einem Markt ohne Buchpreisbindung nicht mit vergleichbaren preisaggressiven Geschäftsstrategien wie bei Bestsellern zu rechnen. Dennoch dürfte auch bei Nicht-Bestsellern Preiswettbewerb zwischen Händlern entstehen, von dem eine grundsätzlich preissenkende Wirkung ausgeht. Insbesondere große und weniger serviceorientiert Händler könnten hier ihre Kostenvorteile nutzen, um durch niedrigere Preise Marktanteile hinzuzugewinnen.

**242.** Allerdings gibt es auch Argumente dafür, dass Nicht-Bestseller in einem Buchmarkt ohne Buchpreisbindung – zumindest bei einigen Buchhändlern – teurer sein können. Ein möglicher Grund hierfür könnte sein, dass kleine Händler im scharfen Preiswettbewerb um Bestseller nicht bestehen können und den Verlust der sicheren Einnahmen aus schnelldrehenden Massentiteln kompensieren müssen, in dem sie weniger stark nachgefragte Titel teurer anbieten. Von Preiserhöhungen betroffen sein könnten insbesondere Titel, die beratungsintensiv und nicht überall im stationären Handel erhältlich sind und die sich an zahlungskräftige Kundensegmente richten.

**243.** Ein weiterer Erklärungsansatz hängt eng mit unverbindlichen Preisempfehlungen zusammen, die oftmals alternativ zu Preisbindungen – so etwa auch in Großbritannien und der Schweiz – im Buchmarkt Verwendung finden.<sup>279</sup> Eine hohe unverbindliche Preisempfehlung kann einerseits eine Ankerwirkung haben, andererseits aber auch erheblichen Spielraum für die Rabattgestaltung im Handel lassen. Bei Bestsellertiteln stellt sich dann intensiver Wettbewerb im Handel ein, infolgedessen die Preisnachlässe den höheren empfohlenen Preis überkompensieren können. Werke, die keine vergleichbar starke Nachfrage generieren und nicht im Fokus der preisaggressiven Anbieter stehen, werden im Zweifel weniger stark oder gar nicht rabattiert, sodass die im Vergleich zum gebundenen Preis höhere Preisempfehlung auch in tatsächlich höheren Verkaufspreisen resultiert. Wenn die Titel aus Sicht der Kunden jedoch als zu teuer empfunden werden und die Absatzzahlen entsprechend niedrig sind, kann eine

<sup>276</sup> Vgl. Hanreich, H., Buchpreisregelungen in Europa als Mittel der Kulturpolitik - Wirksamkeit und wohlfahrtsökonomische Bedeutung, a. a. O., S. 148.

<sup>277</sup> Vgl. Tz. 107 in diesem Gutachten.

<sup>278</sup> Vgl. hierzu auch Abschnitt 4.2.5.5 in diesem Gutachten.

<sup>279</sup> Ein Vergleich von Preisempfehlungen und gebundenen Endkundenpreisen im Kontext des Buchmarktes findet sich bei Olczak, M., The impact of recommended retail prices on bilateral bargaining and retail pricing, Aston Business School Working Paper, 2011.

Senkung des Ladenpreises erfolgen. Bei bestehender Buchpreisbindung wäre ein vergleichbar hoher Endkundenpreis hingegen mit einem höheren Risiko verbunden, da aufgrund der Preisrigidität eine nachträglich Anpassung nur bedingt möglich ist.<sup>280</sup> Um dieses Risiko zu verringern, könnten Preise im Einzelfall niedriger angesetzt werden, obwohl sich im Nachhinein herausstellt, dass der Markt einen höheren Preis durchaus zuließe.

**244.** Eine allgemeine Aussage über die Entwicklung der Preise von allen Titeln, die nicht als Bestseller zu klassifizieren sind, kann nicht getroffen werden. Grund dafür ist, dass die hierunter zusammengefassten Titel, die die überwiegende Mehrzahl aller verfügbaren Titel darstellen, äußerst heterogen sind, etwa hinsichtlich der Warengruppe, des Adressatenkreises, dem Grad der Substituierbarkeit und der Erklärungsbedürftigkeit. Ebenfalls bleibt unklar, wie sich die Buchpreisbindung auf die Absatzzahlen der unterschiedlichen Titel auswirkt, da diese nicht nur von Preisen abhängen, sondern etwa auch von der Verfügbarkeit in den unterschiedlichen Vertriebskanälen und dem buchhändlerischen Service. Folglich können keine belastbaren Aussagen zum Zusammenhang zwischen der Buchpreisbindung und den Verlagsserträgen bei Nicht-Bestsellern getroffen werden.

**245.** Unklar ist ferner, wie sich die Buchpreisbindung auf das Verhältnis des Preises eines gedruckten Buches zum E-Book-Preis desselben Titels auswirkt. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass E-Books und gedruckte Bücher in einem gewissen Substitutionsverhältnis zueinander stehen und die Preisentscheidung bei einer Editionsform gleichzeitig einen Effekt auf die Absatzmenge in der jeweils anderen Editionsform hat. Für den deutschen Buchmarkt existieren Hinweise darauf, dass Verlage E-Book-Preise verhältnismäßig hoch ansetzen. So zeigt eine Umfrage, dass 14 Prozent der Verlage identische Preise für gedruckte Bücher und E-Books verlangen und mehr als 40 Prozent der Verlage Abschläge von weniger als 20 Prozent im Vergleich zum gedruckten Buch gewähren.<sup>281</sup> Mögliche Gründe hierfür könnten sein, dass Verlage ihr traditionelles Geschäftsfeld schützen und einer verstärkten Kanibalisierung gedruckter Werke durch E-Books entgegenwirken wollen. Ein zusätzlicher Grund, warum Verlage zunehmende Marktanteile von E-Books zulasten gedruckter Bücher möglicherweise verhindern wollen, könnte darin liegen, dass sie beim Vertrieb von E-Books auf die nachfragestarken Plattformen von Amazon und tolino-Allianz angewiesen sind. Diese dürften in der Lage sein, gegenüber den Verlagen sehr vorteilhafte Konditionen durchzusetzen. In einem Buchmarkt ohne Buchpreisbindung ist somit nicht ausgeschlossen, dass E-Books aufgrund der wahrscheinlich niedrigeren Herstellungs- und Verbreitungskosten günstiger angeboten würden und einen gewissen Preisdruck auch auf die gedruckten Editionsformen ausüben könnten.

**246.** Für institutionelle Abnehmer dürfte die Buchpreisbindung zu höheren Preisen führen.<sup>282</sup> Bei freien Preisen ist davon auszugehen, dass solche Abnehmer aufgrund des z. T. erheblichen Budgets und der großen Zahl der zu erwerbenden Titel bzw. Exemplare günstigere Konditionen gegenüber dem Handel durchzusetzen können. Zwar sieht das Buchpreisbindungsgesetz Rabatte und Nachlässe für institutionelle Abnehmer wie Bibliotheken, öffentliche Büchereien und Schulen vor.<sup>283</sup> Jedoch sind diese in der Höhe begrenzt, und es ist wahrscheinlich, dass institutionelle Abnehmer in einem Buchmarkt ohne Buchpreisbindung höhere Nachlässe und bessere Konditionen durchsetzen könnten, als es das Buchpreisbindungsgesetz gegenwärtig zulässt. Dies gilt zunächst für Universitätsbibliotheken, denen Rabatte in der Höhe von lediglich bis zu fünf Prozent gewährt werden dürfen. Aber auch öffentliche Bibliotheken und Schulen, die maximal zehn bzw. 15 Prozent Nachlass erhalten, dürften von der Möglichkeit, Preise individuell auszuhandeln, profitieren können.<sup>284</sup>

---

<sup>280</sup> Vgl. Tz. 236 in diesem Gutachten.

<sup>281</sup> Vgl. Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Verankert im Markt - Das E-Book in Deutschland 2013, Kurzfassung, Frankfurt am Main, 3. Juni 2016, S. 13.

<sup>282</sup> Vgl. Backhaus, J./Hansen, R., Resale price maintenance for books in Germany and the European Union: A Legal and economic analysis, a. a. O., S. 101.

<sup>283</sup> Vgl. Tz. 83 in diesem Gutachten.

<sup>284</sup> Zu bedenken ist in diesem Kontext allerdings, dass größere Bücherbestellungen bei fehlender Buchpreisbindung ausgeschrieben werden müssten, was mit einem größeren Verwaltungsaufwand einhergeht.

### 4.2.5.3 Zusammenhang zwischen gebundenen Buchpreisen und der Titelvielfalt unklar

**247.** Ein weit verbreitetes Argument für die Buchpreisbindung lautet, dass die durch die gebundenen Preise gesicherten Mehrerlöse bei Massentiteln dafür eingesetzt werden, vermutlich weniger stark nachgefragte Titel und unrentable Titel ins Verlagsprogramm aufzunehmen.<sup>285</sup> Davon könnten anspruchsvolle Titel und solche, die nicht von vorneherein große Auflagen vermuten lassen, profitieren und eine größere Titelvielfalt gesichert werden.

**248.** Dieses sog. Quersubventionierungsargument ist kritisch zu beurteilen. Zuerst ist bereits die Grundannahme, dass die Buchpreisbindung die Erlössituation bei Bestsellern verbessere, nicht zwangsläufig gegeben.<sup>286</sup> Ebenso ist denkbar, dass aufgrund der vermutlich niedrigeren Absatzzahlen die Erlöse aus dem Verkauf von Bestsellern geringer sind. Doch selbst wenn diese Annahme zutrifft, kann die Argumentation aus den folgenden Erwägungen nicht überzeugen.

**249.** Zunächst ist in diesem Kontext grundsätzlich zwischen Ex-ante- und Ex-post-Quersubventionierung zu differenzieren.<sup>287</sup> Bei der Ex-post-Quersubventionierung werden Titel, die sich im Nachhinein als nicht rentabel erwiesen haben, durch die erfolgreichen mitfinanziert. Aufgrund der hohen Nachfrageunsicherheit eines Titels dürfte dies eine große praktische Relevanz im Buchmarkt haben, da viele Titel sich letztlich als nicht profitabel herausstellen. Dennoch ist dieser Sachverhalt weder spezifisch für den Buchmarkt, noch steht er in einem Zusammenhang mit der Buchpreisbindung. Eine Mischkalkulation, bei der erfolgreiche weniger erfolgreiche Produkte mittragen, ist bei Mehrproduktunternehmen in allen Branchen zu beobachten.

**250.** Aus dem Buchpreisbindungsgesetz und der Gesetzesbegründung geht hervor, dass durch die Buchpreisbindung eine Ex-ante-Quersubventionierung erreicht werden soll.<sup>288</sup> Durch vermeintliche Mehrerlöse aus dem Vertrieb von Massentiteln soll der Verlag in die Lage versetzt werden, auch solche Titel zu verlegen, die kulturell wertvoll sind, aber von vornherein keinen wirtschaftlichen Erfolg erwarten lassen. Es ist jedoch äußerst zweifelhaft, dass sich ein solches Verhalten in der Praxis tatsächlich einstellt. Geht man von betriebswirtschaftlich agierenden Verlagen aus, ist kaum zu erwarten, dass das Verlagsprogramm bewusst um erwartbare Verlustbringer erweitert wird. Es ist trotzdem nicht ausgeschlossen, dass mitunter auch Titel aufgenommen werden, für die erwartbare Verluste bewusst in Kauf genommen werden.<sup>289</sup> Dies kann etwa der Fall sein, um erfolgsversprechende Nachwuchsautoren an den Verlag zu binden oder um die Reputation durch besonders hochwertige Titel zu steigern. Hierbei handelt es sich jedoch um Geschäftsstrategien eines wirtschaftlich handelnden Akteurs. Es spricht vieles dafür, dass eine solche Strategie auch in einem Buchmarkt ohne Buchpreisbindung verfolgt würde.

**251.** Eine positive Wirkung der Buchpreisbindung auf die Vielfalt der verlegten Titel könnte sich allenfalls daraus ergeben, dass die vermeintlichen Mehrerlöse bei absatzstarken Bestsellern die Verlage mit den nötigen finanziellen Mitteln ausstatten, um größere Risiken bei der Gestaltung des Titelportfolios eingehen zu können. Allerdings dürften gesicherte hohe Erlöse bei Massentiteln vielmehr den gegenteiligen Anreiz setzen, das Verlagsportfolio auf dieses Segment zu konzentrieren.<sup>290</sup>

**252.** Darüber hinaus dürfte die Reichweite des Quersubventionierungsarguments allein schon deshalb beschränkt sein, da sich die Bestsellertitel häufig auf die großen Verlagshäuser beschränken. Inwiefern diese Verlage auch Nischantitel, kulturell besonders wertvolle Titel und Fachliteratur verlegen, ist nach den verfügbaren Informatio-

---

<sup>285</sup> Zum Quersubventionierungsargument vgl. etwa bereits Monopolkommission, XIII. Hauptgutachten, a. a. O., Tz. 702 ff.; von Gottberg, H.-D., Wirkungsanalyse der gesetzlichen Buchpreisbindung in Deutschland, a. a. O., Abschnitt 4.1.3; Canoy, M./van Ours, J./van der Ploeg, F., The Economics of Books, a. a. O., Abschnitt 5.3 und Appelman, M., Fixed Book Price, a. a. O., S. 238.

<sup>286</sup> Vgl. hierzu Tz. 227 in diesem Gutachten.

<sup>287</sup> Vgl. hierzu bereits Monopolkommission, XIII. Hauptgutachten, a. a. O., Tz. 702 ff.

<sup>288</sup> Siehe Tz. 149 und Tz. 300 ff. in diesem Gutachten.

<sup>289</sup> Vgl. von Gottberg, H.-D., Wirkungsanalyse der gesetzlichen Buchpreisbindung in Deutschland, a. a. O., S. 124.

<sup>290</sup> Vgl. ebenda.

nen unklar. Auch dürfte es nur bedingt auf kleine und Nischenverlage anwendbar sein, da diese – mit Ausnahme von Überraschungserfolgen – in aller Regel keine auflagenstarken Titel im Portfolio haben.

**253.** Ferner dürfte der Zusammenhang zwischen Titelvielfalt und dem Bestehen einer breiten Verlagslandschaft auch deshalb tendenziell abnehmen, da Autoren ihre Werke zunehmend als Selfpublisher auch ohne Verlag (kommerziell erfolgreich) publizieren und einem breiten Publikum zugänglich machen können.<sup>291</sup> Dies gilt im Besonderen für unbekanntere Autoren und Verfasser von Nischentiteln, denen sich bei klassischen Verlagen nur begrenzte Verdienstmöglichkeiten bieten oder denen gar die Aufnahme ins Verlagsprogramm verwehrt bleibt.

**254.** Letztlich sprechen auch die Erfahrungen aus der Schweiz und vor allem Großbritannien nicht dafür, dass die Buchpreisbindung einen positiven Einfluss auf die Titelvielfalt hat. Vielmehr ist die Anzahl der Neuerscheinungen in Großbritannien auch nach dem Ende des Net Book Agreements kontinuierlich gewachsen, während die Zahl der Veröffentlichungen in Deutschland zuletzt sogar rückläufig war.<sup>292</sup>

#### 4.2.5.4 Bedeutung der geschützten Handelsinfrastruktur für Verlage nimmt ab

**255.** Neben vermeintlichen direkten Vorteilen der Buchpreisbindung verweisen deren Befürworter auf mittelbare positive Effekte für das Verlagswesen, die aus dem Schutz für den stationären Handel erwachsen. Erstens seien Verlage zum Vertrieb ihrer Werke zwingend darauf angewiesen, dass eine flächendeckende Buchhandelsinfrastruktur vorgehalten würde.<sup>293</sup> Nur so sei sichergestellt, dass ihre Werke für den Kunden verfügbar sind und letztendlich gekauft werden könnten. Das zweite Argument basiert auf der Annahme, dass Verlage auf einen umfassenden buchhändlerischen Service, den der stationäre Buchhandel nur dank der Buchpreisbindung erbringen könne, angewiesen seien.<sup>294</sup> Beide Argumente sollen im Folgenden näher beleuchtet werden.

**256.** Bereits die vorangehende Analyse der handelsseitigen Auswirkungen der Buchpreisbindung hat verdeutlicht, dass es für die Verfügbarkeit, auch in ländlichen Regionen, nicht mehr zwingend einer stationären Buchhandelsinfrastruktur bedarf.<sup>295</sup> Ungleich schwieriger zu beantworten ist allerdings die Frage, welche Bedeutung das Vorhandensein des stationären Buchhandels auf die Nachfrage nach Büchern hat. Befürworter der Buchpreisbindung führen an, dass Kunden oftmals erst durch das Vorhandensein eines Buchhändlers spontan zum Kauf animiert werden (sog. Outlet-Effekt) und die von der Buchpreisbindung geschützte Infrastruktur somit zusätzliche Nachfrage schaffe.<sup>296</sup>

**257.** Bei Bestsellern der Unterhaltungsliteratur und der populären Sachliteratur kann dieses Argument nicht überzeugen. Vielmehr hemmt die Buchpreisbindung deren Verfügbarkeit, etwa in Supermärkten, und verhindert eine noch größere Aufmerksamkeit durch werbewirksame Preisangebote. Auch bei Nischentiteln, die im gewöhnlichen stationären Buchladen aufgrund der begrenzten Lager- und Verkaufsflächen, kaum vorzufinden sind, ist ein solcher Effekt nur bedingt zu erwarten. Für den Absatz solcher Titel könnte es in Anbetracht der Vertriebsbedingungen sogar förderlich sein, wenn Buchkäufer auf den Onlinebuchhandel ausweichen, wo diese Titel wahrscheinlich stärker vertreten sind. Lediglich bei Titeln, die prominent im stationären Handel platziert sind oder sich im Internet schlecht präsentieren lassen, ist ein positiver Zusammenhang zwischen der von der Buchpreisbindung geschützten Infrastruktur und den Absatzzahlen naheliegend.

---

<sup>291</sup> Vgl. Tz. 29 in diesem Gutachten.

<sup>292</sup> Vgl. Abbildung 2.1 und Abbildung 3.6 in diesem Gutachten.

<sup>293</sup> Zur Bedeutung der Verkaufsstellendichte für Verlage vgl. auch Rürup, B./ Klopffleisch, R./ Stumpp, H., *Ökonomische Analyse der Buchpreisbindung*, a. a. O., S. 23 ff.

<sup>294</sup> Zur Bedeutung des Serviceniveaus für Verlage vgl. auch ebenda, S. 25 ff.

<sup>295</sup> Vgl. hierzu auch Tz. 205 f. in diesem Gutachten.

<sup>296</sup> Vgl. hierzu auch Tz. 59 in diesem Gutachten.

**258.** Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass sich die Buchpreisbindung in der Praxis als nur bedingt erfolgreich erwiesen hat, den stationären Buchhandel zu schützen.<sup>297</sup> Dementsprechend erscheint auch ihre indirekte Wirkung auf das Verlagswesen eingeschränkt.

**259.** Ähnlich verhält es sich mit der vom stationären Handel angebotenen buchhändlerischen Beratung. Dank der erheblichen Verbesserungen im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung nimmt die Servicequalität im Internet kontinuierlich zu.<sup>298</sup> Gleichzeitig steigt der Anteil internetaffiner Kunden, welche die vielfältigen Serviceleistungen des Onlinebuchhandels zunehmend besser zu nutzen wissen.<sup>299</sup> Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Verlage für den Vertrieb ihrer Bücher immer weniger auf den buchhändlerischen Service im stationären Handel angewiesen sind. Darüber hinaus hat sich auch gezeigt, dass zwar durch die Buchpreisbindung ein durchschnittlich höheres Beratungsniveau bestehen dürfte, aber der stationäre Buchhandel – auch aufgrund der begrenzten praktischen Relevanz des § 6 Abs. 1 BuchPrG – auch im Servicewettbewerb unter erheblichen Druck steht und ein hohes Serviceniveau nur bedingt aufrecht erhalten kann.<sup>300</sup> Gleichzeitig verhindert die Buchpreisbindung die Entstehung besonders beratungsintensiver Buchhandelskonzepte, die nur bei entsprechend höheren Buchpreisen zu realisieren wären und vor allem Verlagen wenig bekannter und beratungsintensiver Titel nützen könnten.

#### **4.2.5.5 Buchpreisbindung schützt Verhandlungsposition der Verlage nur bedingt**

**260.** Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass der verlangsamte Strukturwandel im Buchhandel die Verhandlungsposition der Verlage schützt. Kleine unabhängige Buchhändler, die typischerweise keine starke Verhandlungsposition gegenüber den Verlagen haben dürften, können besser im Markt bestehen und die Verhandlungsmacht der großen Buchhandelsketten und Onlinebuchhändler bleibt stärker beschränkt. Hiervon dürften grundsätzlich alle Verlage profitieren und bessere Konditionen durchsetzen können als in einem vermutlich stärker konzentrierten Buchhandelsmarkt ohne Buchpreisbindung.

**261.** Allerdings zeigt die Praxis, dass die Buchpreisbindung trotz ihrer strukturkonservierenden Wirkung eine zunehmende Konzentration nicht verhindern kann und die Verhandlungsmacht der großen Abnehmer zunimmt.<sup>301</sup> Dies äußert sich in größeren Handelsspannen größerer Buchhändler und den z. T. drastischen Rabatten, die große Buchhändler gegenüber den Verlagen durchsetzen können. Beispiele belegen, dass hiervon nicht nur kleine Verlage betroffen sind, sondern auch umsatzstarke Verlagsgruppen.<sup>302</sup> In der Konsequenz führt dies dazu, dass es – entgegen der Vorgaben aus § 6 Abs. 1 BuchPrG – zu einer verstärkten Konditionenspreizung kommt, die wiederum den Bestand der stationären Buchhändler gefährdet.<sup>303</sup>

**262.** Ferner kann die Buchpreisbindung lediglich die Verhandlungsposition der Verlage gegenüber der Handelsseite, nicht aber ohne Weiteres gegenüber dem oligopolistisch organisierten Barsortiment schützen. Folglich ist ihre Schutzwirkung insbesondere für kleine Verlage weniger massentauglicher Titel begrenzt, da solche Werke seltener im Buchhandel vorgehalten und vermehrt auf Kundenwunsch über das Barsortiment bestellt werden.

---

<sup>297</sup> Vgl. hierzu Abschnitt 4.2.3.5 und Abbildung 2.7 in diesem Gutachten.

<sup>298</sup> Vgl. hierzu 207 f. in diesem Gutachten

<sup>299</sup> Vgl. hierzu auch Tz. 81 in diesem Gutachten.

<sup>300</sup> Vgl. hierzu Abschnitt 4.2.3.3 in diesem Gutachten.

<sup>301</sup> Vgl. hierzu Abschnitt 4.2.3.5 in diesem Gutachten.

<sup>302</sup> Vgl. Fritz, P., Nach Hachette: Bonnier in der Konditionen-Mangel, boersenblatt.net, 16. Mai 2014.

<sup>303</sup> Vgl. hierzu auch Tz. 190 ff. in diesem Gutachten.

## Kapitel 5

### Rechtliche Würdigung der aktuellen Preisbindungsvorgaben für gedruckte Bücher

#### 5.1 Einführung

**263.** Die gesetzlich vorgeschriebene Buchpreisbindung gemäß § 5 Abs. 1 i. V. m. § 3 BuchPrG dient Zielen, die der nationale Gesetzgeber aufgrund eines vornehmlich kulturellen Anliegens („Schutz des Kulturguts Buch“) definiert hat. Sie ist als wirtschaftsbezogene Regelung allerdings auch für die Entwicklung des EU-Binnenmarktes relevant. Dabei mag sich die Binnenmarktrelevanz zum Teil auch erst durch Marktveränderungen nach Inkrafttreten des Buchpreisbindungsgesetzes ergeben haben. Soweit die gesetzlichen Vorgaben zur Buchpreisbindung in den Kompetenzbereich der EU eingreifen, sind sie speziell am Maßstab der EU-Warenverkehrsfreiheit und der EU-Wettbewerbsregeln zu messen.

**264.** In Bezug auf die Warenverkehrsfreiheit enthält das im Jahr 2016 ergangene Urteil des EuGH zur deutschen Arzneimittelpreisbindung Aussagen, die über die bisherige Rechtsprechung zu gesetzlichen Preisbindungen hinausgehen.<sup>304</sup> In diesem Urteil hat der EuGH geprüft, ob die Regelung des deutschen Rechts, wonach die pharmazeutischen Unternehmer innerhalb eines vorgesehenen gesetzlichen Rahmens einheitliche Apothekenabgabepreise für verschreibungspflichtige Humanarzneimittel vorgeben, mit dem freien Warenverkehr vereinbar ist. Der EuGH hat entschieden, dass die betreffende Regelung eine nicht gerechtfertigte Beschränkung des freien Warenverkehrs darstellt. Sie ist infolgedessen jedenfalls im grenzüberschreitenden Verkehr unanwendbar.

**265.** Bei einer Gesamtschau der europäischen Rechtsprechung unter Berücksichtigung des Urteils zur Arzneimittelpreisbindung ist nicht auszuschließen, dass auch die gesetzlich vorgeschriebene Buchpreisbindung für den Fall grenzüberschreitender Buchverkäufe von in Deutschland verlegten und nicht reimportierten Büchern gegen die EU-Warenverkehrsfreiheit verstößt (Abschnitt 5.2). Im Falle eines solchen Verstoßes liegt es aus rechtssystematischen Gründen nahe, dass die gesetzlichen Vorgaben zusätzlich den europarechtlichen Loyalitätsgrundsatz in Verbindung mit den EU-Wettbewerbsregeln (Art. 4 Abs. 3 EUV i. V. m. Art. 101 Abs. 1 lit. a AEUV) verletzen (Abschnitt 5.3).

**266.** Die Ausführungen in diesem Abschnitt werden durch einen Anhang zu den Rechtsfragen ergänzt, die nicht durch das Urteil des EuGH zur Arzneimittelpreisbindung berührt werden. Der Anhang enthält:

- eine Prüfung der Vereinbarkeit der im Buchpreisbindungsgesetz enthaltenen Vorschriften zu nicht in Deutschland verlegten bzw. importierten Büchern mit den europarechtlichen Vorschriften über die Warenverkehrsfreiheit.
- eine vollständige Würdigung der Vereinbarkeit der gesetzlich vorgeschriebenen Buchpreisbindung mit den europäischen Wettbewerbsregeln unter Einschluss der Beurteilungsgrundsätze, die sich aus der früheren EU-Rechtsprechung zu Buchpreisbindungen ergeben.

#### 5.2 Möglicher Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 ff. AEUV)

**267.** Die Warenverkehrsfreiheit verbietet als individuelle Grundfreiheit mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Dieses Verbot hat allerdings in den in den EU-Verträgen genannten Fällen und aufgrund zwingender Erfordernisse des Allgemeininteresses zurückzutreten, sofern ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit mit Blick auf die verfolgten Ziele zu rechtfertigen ist.

---

<sup>304</sup> EuGH-Urteil vom 19. Oktober 2016, C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung (Arzneimittelpreisbindung); außerdem Änderungsgesetz zum Buchpreisbindungsgesetz vom 31. Juli 2016, BGBl. I S. 1937; dazu schon Tz. 1.

### 5.2.1 Mögliche Bejahung einer „Maßnahme gleicher Wirkung“ (wie eine mengenmäßige Beschränkung)

**268.** Die gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 i. V. m. § 3 BuchPrG vorgeschriebene Buchpreisbindung für in Deutschland verlegte und nicht reimportierte Bücher ist keine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass sie bei einer gerichtlichen Überprüfung als Maßnahme gleicher Wirkung eingestuft würde. Eine solche Maßnahme ist nach der Rechtsprechung des EuGH in

*„jede[r] Handelsregelung der Mitgliedstaaten [zu sehen], die geeignet ist, den [...] Handel [innerhalb der Union] unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern.“*<sup>305</sup>

**269.** Eine Maßnahme gleicher Wirkung stellt es zwar nicht dar, wenn Vorschriften der Mitgliedstaaten auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten angewendet werden, die lediglich bestimmte Verkaufsmodalitäten beschränken oder verbieten. Das ist zumindest dann der Fall, wenn diese Vorschriften für alle im Inland tätigen Wirtschaftsteilnehmer gelten und den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren. In diesem Fall sind die fraglichen Bestimmungen nicht geeignet, den Marktzugang für die ausländischen Erzeugnisse zu versperren oder stärker zu behindern, als dies für inländische Erzeugnisse geschieht.<sup>306</sup>

**270.** Eine einheitliche gesetzliche Preisbindungsvorgabe ist nach dem aktuellen Urteil des EuGH zur deutschen Arzneimittelpreisbindung aber nicht in jedem Fall eine bloße Verkaufsmodalität, sondern kann durchaus eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung sein.<sup>307</sup> Der EuGH begründete dies mit den folgenden Erwägungen:

*Es sei „festzustellen, dass traditionelle Apotheken [...] grundsätzlich besser als Versandapotheken in der Lage sind, Patienten durch ihr Personal vor Ort individuell zu beraten und eine Notfallversorgung [...] sicherzustellen. Da Versandapotheken [...] eine solche Versorgung nicht angemessen ersetzen können, [sei] davon auszugehen, dass der Preiswettbewerb für sie ein wichtigerer Wettbewerbsfaktor sein kann als für traditionelle Apotheken, weil es von ihm abhängt, ob sie einen unmittelbaren Zugang zum deutschen Markt finden und auf diesem konkurrenzfähig bleiben.“*<sup>308</sup>

Hinzu komme, dass

*„der Versandhandel für einen unmittelbaren Zugang zum deutschen Markt für in anderen Mitgliedstaaten ansässige Apotheken ein wichtigeres Mittel als für in Deutschland ansässige Apotheken“ sei.*<sup>309</sup>

Die einheitliche gesetzliche Preisbindung berühre unter diesen Umständen die betroffenen Unternehmen im In- und Ausland nicht in gleicher Weise. Sie wirke sich auf ausländische Unternehmen vielmehr stärker aus und könne den Marktzugang für Arzneimittel aus anderen Mitgliedstaaten stärker behindern als für inländische Erzeugnisse.<sup>310</sup>

<sup>305</sup> EuGH, Urteil vom 30. April 2009, C-531/07 – Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft („Libro“), Slg. 2009, I-3717, ECLI:EU:C:2009:276, Rz. 16; siehe auch: EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2016, C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung, ECLI:EU:C:2016:776, Rz. 22; EuGH, Urteil vom 11. Juli 1974, 8/74 – Dassonville, Slg. 1974, 837, ECLI:EU:C:1974:82, Rz. 5; Urteil vom 26. April 2012; C-456/10 – ANETT, ECLI:EU:C:2012:241, Rz. 32.

<sup>306</sup> Vgl. GmS-OGB, Beschluss vom 22. August 2012, GmS-OGB 1/10, Rz. 40, unter Verweis auf EuGH, Urteil vom 24. November 1993 - C-267 und 268/91 – Keck und Mithouard, Slg. 1993, I-6097, ECLI:EU:C:1993:905. 16 f.

<sup>307</sup> EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2016, C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung, ECLI:EU:C:2016:776, Rz. 26 f.

<sup>308</sup> EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2016, C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung, ECLI:EU:C:2016:776, Rz. 24.

<sup>309</sup> EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2016, C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung, ECLI:EU:C:2016:776, Rz. 25.

<sup>310</sup> EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2016, C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung, ECLI:EU:C:2016:776, Rz. 25-27.

**271.** Die zuletzt ausgeführten Erwägungen erscheinen auf die gesetzlich vorgeschriebene Buchpreisbindung für in Deutschland verlegte und nicht reimportierte Bücher prima facie übertragbar. Auch hier sind Anbieter aus dem europäischen Ausland in höherem Maße auf den Versandhandel angewiesen als inländische Buchhändler. Dadurch sind sie stärker von einer Preisbindung betroffen. Zudem trifft es auch im Buchhandel zu, dass der Preiswettbewerb vor allem für in Deutschland noch unbekannte Händler aus anderen Mitgliedstaaten wichtig ist, die Kunden erstmals auf sich aufmerksam machen wollen. Dagegen stellen Beratungsleistungen einen Wettbewerbsvorteil für schon am inländischen Markt etablierte Unternehmen dar.

**272.** Allerdings ist die Frage, ob die Rechtsprechung zur Arzneimittelpreisbindung auf die Buchpreisbindung übertragbar ist, gerichtlich noch ungeklärt. Zu bedenken ist, dass die neuere EuGH-Rechtsprechung einer in der Vergangenheit vertretenen Ansicht zuwiderläuft, bei der Buchpreisbindung handle es sich um eine unterschiedslos anwendbare Verkaufsmodalität. Außerdem stellt sich die Frage, ob Besonderheiten des Arzneimittelvertriebs einer Übertragung der angeführten Rechtsprechung entgegenstehen.

### Keine unterschiedslos anwendbare Verkaufsmodalität

**273.** In Bezug auf die gesetzlichen Buchpreisbindungen in Deutschland und Österreich verweisen deren Befürworter auf ein Urteil des EuGH aus dem Jahr 2009. Das Urteil erging infolge eines gerichtlichen Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV zum österreichischen Buchpreisbindungsgesetz. Das besagte Urteil ist so ausgelegt worden, dass der EuGH damit allgemein die Zulässigkeit von nach nationalem Recht gebundenen Abgabepreisen bestätigt habe, da es sich nur um Verkaufsmodalitäten handle.<sup>311</sup> Diese Interpretation geht jedoch zu weit.

**274.** In dem Urteil wird zwar ausgeführt:

*„Soweit sich eine nationale Buchpreisregelung [...] nicht auf die Merkmale dieser Erzeugnisse bezieht, sondern nur die Modalitäten betrifft, unter denen sie verkauft werden dürfen, ist sie als Regelung über Verkaufsmodalitäten anzusehen.“*<sup>312</sup>

**275.** Zu beachten ist jedoch, dass das Urteil – nach Maßgabe der zu entscheidenden Vorlagefragen – nur die Ausgestaltung einer Importregelung innerhalb des österreichischen Buchpreisbindungsgesetzes betraf, welche der EuGH im Ergebnis zudem für unvereinbar mit der Warenverkehrsfreiheit erklärte.<sup>313</sup> Zwar führte der EuGH außerdem aus, das Ziel der konkret geprüften Regelung könne durch für den

*„Importeur weniger beschränkende Maßnahmen erreicht werden, beispielsweise dadurch, dass ihm oder dem ausländischen Verleger erlaubt wird, einen Verkaufspreis für den österreichischen Markt festzusetzen, der den Besonderheiten dieses Marktes Rechnung trägt.“*<sup>314</sup>

**276.** Dies mag sich bei weiter Auslegung so verstehen lassen, dass der EuGH die gesetzliche Buchpreisbindung in Österreich anerkannt habe, jedenfalls sofern eine Öffnungsklausel enthalten ist, wonach es Verlegern oder Importeuren erlaubt ist, einen für den betroffenen Markt geeigneten Preis zu setzen. Dies war offenbar auch das Ver-

<sup>311</sup> GmS-OGB, Beschluss vom 22. August 2012, GmS-OGB 1/10, Rz. 41; österreichisches Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, Pressemitteilung vom 30. April 2009, [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20090430\\_OTSO152/kulturministerium-buchpreisbindung-bleibt-bestehen](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090430_OTSO152/kulturministerium-buchpreisbindung-bleibt-bestehen), Abruf am 25. Mai 2018; ferner die Stellungnahmen zur österreichischen Preisbindungsregelung, wie zitiert in o. A./APA, EuGH: Österreichs Buchpreisbindung ist EU-widrig, Die Presse vom 30. April 2009.

<sup>312</sup> EuGH, Urteil vom 30. April 2009, C-531/07 – Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft, Slg. 2009, I-3717, ECLI:EU:C:2009:276, Rz. 20.

<sup>313</sup> GA Trstenjak, Schlussanträge vom 18. Dezember 2008, C-531/07 – Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft, ECLI:EU:C:2008:752, Rz. 100; dort auch Rz. 48 ff eingehend zur Frage der Verkaufsmodalität.

<sup>314</sup> EuGH, Urteil vom 30. April 2009, C-531/07 – Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft, Slg. 2009, I-3717, ECLI:EU:C:2009:276, Rz. 35.

ständnis in Österreich, wo in Reaktion auf das Urteil vertreten wurde, der EuGH habe die Buchpreisbindung in ihrem Kern bestätigt.<sup>315</sup>

**277.** Dem EuGH obliegt es im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens aber lediglich, die ihm vom nationalen Gericht gestellten Fragen zu beantworten.<sup>316</sup> Die Aussage des EuGH bezieht sich darauf, dass das Schutzziel der konkret geprüften Regelung nicht beeinträchtigt würde, wenn dem Verleger oder Importeur erlaubt würde, einen für den betroffenen Markt geeigneten Preis zu setzen. Dagegen war die – weiterreichende – Frage, ob eine gesetzliche Vorgabe bezüglich bindender Endverkaufspreise im Übrigen zulässig ist, kein Prüfungsgegenstand.

#### **Keine rechtserheblichen Besonderheiten des Arzneimittelmarktes**

**278.** Der Übertragbarkeit der Rechtsprechung zur Arzneimittelpreisbindung auf die Buchpreisbindung dürften im Ergebnis auch keine Besonderheiten des Arzneimittelvertriebs entgegenstehen. Es liegt bei der Buchpreisbindung sogar näher als im Fall der Arzneimittelpreisbindung, dass sie als Maßnahme gleicher Wirkung die Warenverkehrsfreiheit beschränkt.

**279.** Für die Feststellung einer Maßnahme gleicher Wirkung ist nach dem zuvor zitierten Urteil aus dem Jahr 2009 maßgeblich, ob die relevanten nationalen

*„Bestimmungen für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, und [ob] sie den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren.“*

Das ist nach der Rechtsprechung dann nicht der Fall, wenn eine derartige Bestimmung

*„eine Beschränkung der Konkurrenzfähigkeit [grenzüberschreitend tätiger Wirtschaftsteilnehmer] bewirkt, die im Gegensatz zu [inländischen Wirtschaftsteilnehmern], die ihre unmittelbaren Konkurrenten sind, auf ihrem Markt nicht frei tätig werden können.“<sup>317</sup>*

Zusammenfassend kommt es somit entscheidend darauf an, ob die Wirtschaftsteilnehmer, die von der Maßnahme betroffen sind, auf dem relevanten Inlandsmarkt in Konkurrenz zueinander stehen, sodass sich die Maßnahme auf ihre Konkurrenzfähigkeit auswirken kann.

**280.** Insofern erscheinen der Arzneimittelvertrieb und der Buchhandel aber durchaus vergleichbar. Auf der einen Seite bedienen sowohl die traditionellen Apotheken als auch die grenzüberschreitend tätigen Versandapotheken bei ihrer Tätigkeit im Inland dieselbe Nachfrage und stehen daher in Konkurrenz zueinander. Auf der anderen Seite bedienen auch die im Inland schon tätigen herkömmlichen Buchhändler ebenso wie solche, die von anderen Mitgliedstaaten aus ein Versandgeschäft aufbauen wollen, dieselbe Kundennachfrage.

**281.** Unterschiede bestehen vor allem hinsichtlich der Regulierung der jeweiligen wirtschaftlichen Tätigkeit. Denn Apotheken sollen eine Versorgung mit Arzneimitteln unabhängig von den konkreten Marktgegebenheiten gewährleisten (z. B. auch im Notdienst und in dünn besiedelten Gegenden). Dem Markteingriff, der mit der durch den EuGH überprüften Arzneimittelpreisbindung verbunden ist, steht somit eine Pflicht der Apotheker gegenüber, eine Arzneimittelversorgung über das hinaus zu gewährleisten, was der Markt von sich aus leisten kann.

---

<sup>315</sup> Siehe dazu österreichisches Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, Pressemitteilung vom 30. April 2009, [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20090430\\_OTS0152/kulturministerium-buchpreisbindung-bleibt-bestehen](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090430_OTS0152/kulturministerium-buchpreisbindung-bleibt-bestehen), Abruf am 25. Mai 2018; ferner die Stellungnahmen, wie zitiert in o. A./APA, EuGH: Österreichs Buchpreisbindung ist EU-widrig, Die Presse vom 30. April 2009.

<sup>316</sup> EuGH, Urteil vom 5. Oktober 1988, 247/86 – Alsatel, Slg. 1988, 5987, ECLI:EU:C:1988:469, Rz. 8; Urteil vom 10. Juli 1997, C-261/95 – Palmisani, Slg. 1997, I-4025, ECLI:EU:C:1997:351, Rz. 31; Urteil vom 6. Juli 2000, C-402/98 – ATB u. a., Slg. 2000, I-5501, ECLI:EU:C:2000:366, Rz. 29; Urteil vom 12. Februar 2004, C-236/02 – Slob, Slg. 2004, I-1861, ECLI:EU:C:2004:94, Rz. 29 bis 30.

<sup>317</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 30. April 2009, C-531/07 - Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft („Libro“), Slg. 2009, I-3717, ECLI:EU:C:2009:276, Rz. 17, 24.

**282.** Dagegen bestehen für den Buchhandel keinerlei Vorgaben, um Lesern einen Zugang zu Büchern zu verschaffen, die sich mit einem wirtschaftlich kalkulierten Angebot nicht vertreiben ließen. Nach § 6 BuchPrG gibt es nur für die den Buchpreis festsetzenden Verlage bestimmte Vorgaben, mit denen die Leistungen des herkömmlichen Buchhandels und insbesondere von kleineren Buchhandlungen honoriert werden sollen. Eine Mitwirkungspflicht des Handels an der Umsetzung von § 6 BuchPrG ist aber nicht vorgesehen.<sup>318</sup>

**283.** Die regulatorischen Unterschiede betreffen somit lediglich die Frage, ob die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer ein Angebot auch dort machen müssen, wo ohne die Regulierung ein wirtschaftlich kalkuliertes Angebot nicht möglich wäre. Sie betreffen damit nicht eine unter normalen Marktbedingungen erfolgende wirtschaftliche Tätigkeit zur Nachfragedeckung, wie sie durch die Grundfreiheiten geschützt wird.

## 5.2.2 Zur Rechtfertigung der Preisbindungsvorgaben

### 5.2.2.1 Maßstab: Relevante Schutzgüter und Nachweisanforderungen

**284.** Nach der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich eine Rechtfertigung von mit der Buchpreisbindung verbundenen Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit zwar nicht aus den in Art. 36 AEUV ausdrücklich bezeichneten Rechtfertigungsgründen.<sup>319</sup> Allerdings führte der EuGH in dem schon angesprochenen Urteil aus dem Jahr 2009 zum österreichischen Buchpreisbindungsgesetz weiter aus:

*„[D]er Schutz von Büchern als Kulturgut [kann] als zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses angesehen werden, das geeignet ist, Maßnahmen zu rechtfertigen, die die Freiheit des Warenverkehrs beschränken, sofern mit ihnen das gesetzte Ziel erreicht werden kann und sie nicht über das hinausgehen, was für die Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.“<sup>320</sup>*

Darüber hinaus hat sich der EuGH bisher nicht weiter zu der Frage geäußert, welche Merkmale das Buch als Kulturgut im Einzelnen ausmachen und unter welchen Voraussetzungen Maßnahmen, welche die Freiheit des Warenverkehrs beschränken, zu seinem Schutz gerechtfertigt werden können.

**285.** In seinem neueren Urteil zur deutschen Arzneimittelpreisbindung hat der EuGH mit Blick auf das Ziel der Gesundheitsversorgung allerdings darauf hingewiesen, dass

*„[auch] ein Preiswettbewerb den Patienten [als Letztabnehmern] Vorteile bringen könnte, da er es gegebenenfalls ermöglichen würde, verschreibungspflichtige Arzneimittel in Deutschland zu günstigeren Preisen anzubieten, als sie [in einem System gebundener Preise] festgelegt werden.“*

Denn ein wirksamer Schutz der relevanten Rechtsgüter

*„verlang[e] [...] u. a., dass Arzneimittel zu angemessenen Preisen verkauft werden.“<sup>321</sup>*

Diese Erwägung dürfte auf den Buchhandel grundsätzlich übertragbar sein. Denn es ist anzunehmen, dass ein Preiswettbewerb, soweit er Preissenkungen nach sich ziehen würde, zusätzlichen Leserkreisen den Kauf kommerziell vertriebener Bücher ermöglichen würde. Dem steht nicht entgegen, dass sich ein solcher Preiswettbewerb unter Umständen nicht bei allen Titeln preissenkend auswirken würde.<sup>322</sup>

<sup>318</sup> Siehe oben Tz. 151 ff. in diesem Gutachten.

<sup>319</sup> EuGH, Urteil vom 30. April 2009, C-531/07 – Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft, Slg. 2009, I-3717, ECLI:EU:C:2009:276, Rz. 32.

<sup>320</sup> EuGH, Urteil vom 30. April 2009, C-531/07 – Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft, Slg. 2009, I-3717, ECLI:EU:C:2009:276, Rz. 34.

<sup>321</sup> EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2016, C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung, ECLI:EU:C:2016:776, Rz. 43.

<sup>322</sup> Hierzu siehe Abschnitte 4.2.5.1 und 4.2.5.2 in diesem Gutachten, dort insbesondere Tz. 239, 241 ff.

**286.** Davon abgesehen ist nach der europäischen Rechtsprechung bislang offen, ob der nationale Gesetzgeber einen Wertungsspielraum hinsichtlich der Frage hat, auf welchem Niveau er den Schutz des Kulturguts Buch gewährleisten will. Zwar hat der EuGH einen solchen Wertungsspielraum bei Maßnahmen zum Schutz des Kulturguts Buch – anders als bei nationalen Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit – bisher nicht ausdrücklich anerkannt. Allerdings ist auch zu bedenken, dass unter den von den EU-Verträgen geschützten Gütern und Interessen die Gesundheit und das Leben von Menschen den höchsten Rang einnehmen.<sup>323</sup> Dagegen ist der EuGH bisher zurückhaltend gewesen, überhaupt eine Unionspolitik im Bereich des Vertriebs von Büchern anzuerkennen.<sup>324</sup> Unter diesen Umständen dürfte es grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten bleiben, im Rahmen ihrer Kompetenzen zu bestimmen, auf welchem Niveau sie den Schutz des Kulturguts Buch gewährleisten wollen.

**287.** Das ändert allerdings nichts daran, dass bei Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit, deren Schutz in die Kompetenz der EU fällt, der betreffende Mitgliedstaat die Darlegungs- und Beweislast dafür hat, dass die Voraussetzungen für eine Rechtfertigung der Beschränkungen erfüllt sind. Zu den insofern zu beachtenden Anforderungen finden sich in der Rechtsprechung des EuGH detaillierte Ausführungen. So muss

*„ein Mitgliedstaat, der einen Rechtfertigungsgrund für eine Beschränkung des freien Warenverkehrs geltend macht, konkret dartun [...], dass ein Grund des Allgemeininteresses vorliegt, dass die fragliche Beschränkung erforderlich ist und dass sie hinsichtlich des verfolgten Zieles verhältnismäßig ist.“<sup>325</sup>*

**288.** Außerdem ist der Mitgliedstaat neben der Geltendmachung von Rechtfertigungsgründen verpflichtet,

*„geeignete Beweise oder eine Untersuchung zur Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der von ihm erlassenen beschränkenden Maßnahme vor[zul]egen sowie genaue Angaben zur Stützung seines Vorbringens [zu] machen.“<sup>326</sup>*

**289.** Ein nationales Gericht muss schließlich, wenn es eine nationale Regelung darauf prüft, ob sie möglicherweise eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit rechtfertigt,

*„objektiv prüfen, ob die von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgelegten Beweise bei verständiger Würdigung die Einschätzung erlauben, dass die gewählten Mittel zur Verwirklichung der verfolgten Ziele geeignet sind, und ob es möglich ist, diese Ziele durch Maßnahmen zu erreichen, die den freien Warenverkehr weniger einschränken.“<sup>327</sup>*

**290.** In den folgenden Abschnitten soll aufgrund der Struktur des Gesetzes getrennt für das Schutzgut des Kulturguts Buch (§ 1 Satz 1 BuchPrG) und den Beitrag der vom deutschen Gesetzgeber ins Auge gefassten Vertriebsstruktur (Sätze 2-3 BuchPrG) untersucht werden, ob dieser Schutz etwaige Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit, die mit der gesetzlich vorgeschriebenen Warenverkehrsfreiheit einhergehen, rechtfertigen kann.

### 5.2.2.2 Zum Schutz des Kulturguts Buch

**291.** Der Schutz des Kulturguts Buch gemäß § 1 Satz 1 BuchPrG kann nach der Rechtsprechung grundsätzlich ein zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses sein. Daran dürfte es nichts ändern, dass zum genauen Inhalt des „Kulturguts Buch“ unterschiedliche Auffassungen bestehen.<sup>328</sup> Denn in jedem Fall handelt es sich um ein Rechts-

<sup>323</sup> EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2016, C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung, ECLI:EU:C:2016:776, Rz. 30.

<sup>324</sup> EuGH, Urteil vom 10. Januar 1985, 229/83 – Leclerc, Slg. 1985, 1, ECLI:EU:C:1985:1, Rz. 19 f.; bestätigt in: EuGH, Urteil vom 3. Oktober 2000, C-9/99 - Échirrolles Distribution SA/Association du Dauphiné u. a., Slg. 2000, I-8224, ECLI:EU:C:2000:532, Rz. 23 ff.

<sup>325</sup> EuGH, Urteil vom 8. Mai 2003, C-14/02 – ATRAL, Slg. 2003, I-4431, ECLI:EU:C:2003:265, Rz. 69.

<sup>326</sup> EuGH, Urteil vom 7. Juni 2007, C-254/05 – Kommission/Belgien, Slg. 2007, I-4269, ECLI:EU:C:2007:319, Rz. 36; ebenso nun auch EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2016, C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung, ECLI:EU:C:2016:776, Rz. 35.

<sup>327</sup> EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2016, C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung, ECLI:EU:C:2016:776, Rz. 36.

<sup>328</sup> Siehe Abschnitt 4.1.2 in diesem Gutachten.

gut, zu dessen Schutz der nationale Gesetzgeber auch unter Berücksichtigung der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten frei ist. Dieser Schutz dürfte zudem im Allgemeininteresse liegen, da der Schutz kultureller Belange ein grundsätzlich legitimes staatliches Interesse darstellt und sich dem Gesetz keine Einschränkungen hinsichtlich des gesetzlichen Schutzzumfangs entnehmen lassen.<sup>329</sup>

**292.** Fraglich ist allein, ob die mit der Buchpreisbindung verbundenen Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit geeignet und erforderlich sind, um den Schutz dieses Kulturguts zu gewährleisten („zwingendes Erfordernis“). Die Buchpreisbindung ist, wie ausgeführt (Tz. 132), auf eine Vertriebsstruktur ausgerichtet, in der

- Verlage Bücher verlegen und an
- Unternehmen des Buch Einzelhandels mit herkömmlichen Geschäftsmodellen und einer Kostenstruktur, wie sie für den nicht-digitalen Vertrieb kennzeichnend ist, abgeben.

Der einheitlich vorgeschriebene Preis kann vom Verleger oder Importeur dann so gesetzt werden, dass dem Buchhandel eine bestimmte Marge vorbehalten wird; jedenfalls, sofern Verlage und Zwischenhandel diese Marge nicht abschöpfen.

**293.** Allerdings kann aufgrund von Marktveränderungen immer weniger unterstellt werden, dass diese Bedingungen im Buchvertrieb erfüllt sind. So kommt es einerseits zu wettbewerbsverzerrenden Ungleichbehandlungen, insbesondere weil Verleger oder Importeure keine Möglichkeit haben, Preise abhängig von den Kosten des Vertriebskanals auszugestalten, über den das Buch angeboten wird.<sup>330</sup> Daneben gibt es mittlerweile Geschäftsmodelle für gedruckte Bücher oder (konkurrierende) E-Books, bei denen gar keine einseitige Preissetzung durch einen herkömmlichen Verleger oder Importeur erfolgt und bei denen ausschließlich oder unter anderem der Buchhändler auf die Preisgestaltung Einfluss nimmt (Selbstverlag, Flatrate-Modelle).<sup>331</sup> Andererseits reduzieren sich möglicherweise die Anreize für den durch die Buchpreisbindung geschützten Buchhandel, die ihm gesetzlich zugedachten Funktionen zu erfüllen, soweit er zu einer Titelvielfalt und zur breiten Zugänglichkeit zu Buchtiteln (einschließlich kulturell höherwertigen Titeln) beitragen sollte, anstatt Umsatz mit Massentiteln anzustreben.<sup>332</sup> Damit ist zunehmend zweifelhaft, ob die Buchpreisbindung überhaupt ein geeignetes Mittel darstellt, um die Erfüllung der kulturpolitischen Ziele des Buchpreisbindungsgesetzes zu gewährleisten.

**294.** Ebenso ist die Erforderlichkeit der Buchpreisbindung zunehmend kritisch zu sehen. Eine Rechtfertigung der Wettbewerbsverzerrungen, die sich durch die Marktveränderungen immer stärker entwickeln, wäre nur dann in Betracht zu ziehen, wenn sich das Hauptziel – Schutz des Kulturguts Buch – über einen Vertriebskanal wirksamer erreichen ließe als über einen anderen. Es gibt bisher allerdings keine sicheren Hinweise darauf, dass der Vertrieb von Büchern über neuartige Vertriebskanäle (z. B. Online-Plattformen) in größerem oder weniger großem Umfang zum Schutz des Kulturguts Buch beiträgt als über die herkömmlichen Vertriebsstrukturen.<sup>333</sup>

**295.** Zwar erbringt der stationäre Sortimentsbuchhandel vor Ort über den reinen Buchvertrieb hinaus (weitere) kulturell relevante Leistungen. Buchhandlungen tragen im Einzelfall zur Kultur- und Leseförderung bei, unter Umständen in Zusammenarbeit mit Schulen und Bibliotheken. Sie bieten Autorenlesungen an oder befriedigen die Nachfrage in Marktnischen, was der kulturellen Vielfalt zugute kommt.<sup>334</sup> Allerdings erklärt das nicht, weshalb es – mit der Buchpreisbindung – für solche zusätzlichen Leistungen eines Instruments bedarf, das abgesehen von Sortimentsbuchhandlungen auch reinen Verkaufsstellen zur Selbstbedienung (z. B. in Warenhäusern) und Versand-

<sup>329</sup> Siehe Tz. 126 und Tz. 141 ff. in diesem Gutachten.

<sup>330</sup> Siehe Tz. 235 in diesem Gutachten.

<sup>331</sup> Siehe Tz. 28, 66, 185 in diesem Gutachten.

<sup>332</sup> Siehe Abschnitt 4.2.3.4, aber auch Abschnitt 4.1, insbesondere erneut Abschnitt 4.1.2 (unklare gesetzliche Zielsetzung) jeweils in diesem Gutachten.

<sup>333</sup> Siehe oben Tz. 205 ff. in diesem Gutachten.

<sup>334</sup> Siehe schon Tz. 60 in diesem Gutachten.

buchhändlern zugute kommt.<sup>335</sup> Im Falle einer gerichtlichen Überprüfung der Buchpreisbindung wäre im Zweifel auch zu belegen, in welchem Umfang der Buchhandel die angeführten Leistungen tatsächlich erbringt. Denn bei vielen stationären Buchhandlungen mögen sich die kulturellen Aktivitäten auf die bloße Präsentation ihrer Waren- auslage beschränken.

**296.** Darüber hinaus sind – auch wenn man den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers in Rechnung stellt – zur Förderung des Kulturguts Buch Alternativinstrumente denkbar, die sich wesentlich feiner austarieren lassen; z. B. finanzielle Zuschüsse gegenüber einzelnen Verlagen bzw. Buchhandlungen oder umgekehrt Auflagen gegenüber (z. B. marktbeherrschenden) Handelsunternehmen. Zuschüsse könnten nach den EU-Beihilfavorschriften (Art. 107 Abs. 2, 3 AEUV) nur im Falle einer sachlichen Rechtfertigung gewährt werden. Die mit solchen Instrumenten verbundenen Markteingriffe wären somit an konkrete Gegenleistungen gekoppelt und würden sich – anders als die Buchpreisbindung – auch nicht notwendig bei jedem Buchverkauf im Einzelhandel auswirken.

**297.** Im Übrigen wird zwar allgemein darauf verwiesen, dass Buchhandlungen die verbleibenden „kulturellen Oasen“ in den Innenstädten seien, die niemand ernsthaft missen wolle. Das Problem der drohenden Verödung bzw. kulturellen Verarmung der Städte ist allerdings ein vom Kulturgut Buch losgelöstes und zudem nicht buchhandlungs- spezifisches Problem. Dieses Problem muss daher auch mit anderen Instrumenten behoben werden.

### 5.2.2.3 Zum Beitrag der herkömmlichen Vertriebsinfrastruktur

**298.** Der Beitrag der herkömmlichen Vertriebsinfrastruktur zum Schutz des Kulturguts Buch dürfte bereits kein eigenständiges Schutzgut darstellen. So wurde bereits in den vorausgegangenen Abschnitten darauf hingewiesen, dass als Schutzgut des Buchpreisbindungsgesetzes das Kulturgut Buch definiert ist (§ 1 Satz 1 BuchPrG) und dass das Gesetz die Vertriebsinfrastruktur aus Verlagen und Buchhandlungen nur in dem Umfang schützt, wie diese Vertriebsinfrastruktur ihrerseits zum Schutz des Kulturguts Buch beiträgt (§ 1 Sätze 2-3 BuchPrG).<sup>336</sup>

**299.** Ein abweichendes Verständnis wäre nach der europäischen Rechtsprechung auch problematisch. Es würde bedeuten, dass eine gesetzlich bestimmte Vertriebsinfrastruktur für Bücher als solche und unabhängig von ihrem Beitrag zum Schutz des Kulturguts Buch geschützt würde. Nach ständiger Rechtsprechung können aber

*„rein wirtschaftliche Motive keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses darstellen, die eine Beschränkung einer vom Vertrag garantierten Grundfreiheit rechtfertigen könnten“.*<sup>337</sup>

Das EU-Recht geht nach der zitierten Rechtsprechung grundsätzlich davon aus, dass die Marktteilnehmer sich durch eine Anpassung an den Markt selbst am besten schützen können.<sup>338</sup> Die Grundfreiheiten beschränkende Maßnahmen dürfen also nicht lediglich wirtschaftlich bestimmten Marktteilnehmern zugute kommen, sondern müssen weitergehenden legitimen Zielen dienen. Im vorliegenden Kontext dürfte es folglich nicht genügen, dass die gesetzlich vorgeschriebene Buchpreisbindung sich darin erschöpft, Einnahmeverluste durch Preiswettbewerb zu verhindern, wenn nicht zugleich gewährleistet ist, dass die damit einhergehenden Vorteile ihrerseits zum Schutz des Kulturguts Buch eingesetzt werden.

<sup>335</sup> Siehe Tz. 234 in diesem Gutachten.

<sup>336</sup> Siehe Abschnitt 4.1.3, insbesondere Tz. 157 f., in diesem Gutachten.

<sup>337</sup> EuGH, Urteil vom 26. April 2012, C-456/10 – ANETT, ECLI:EU:C:2012:241, Rz. 53; ebenso zuvor Urteil vom 16. Januar 2003, C-388/01 – Kommission/Italien, Slg. 2003, I-721, ECLI:EU:C:2003:30, Rz. 19, 22; Urteil vom 5. Juni 1997, C-398/95 – Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion/Ypourgos Ergasias, Slg. 1997, S. I-3091, ECLI:EU:C:1997:282, Rz. 23; Urteil vom 26. April 1988, 352/85 – Bond van Adverteerders/Netherlands State, Slg. 1988, S. 2085, ECLI:EU:C:1988:196, Rz. 34.

<sup>338</sup> Dasselbe gilt grundsätzlich nach deutschem Wettbewerbsrecht; vgl. BKartA, Tätigkeitsbericht 1979/1980, BT-Drs. 9/565 vom 25. Juni 1981, S. 99: „[Die Buchpreisbindung] könnte allerdings vom Markt her in Gefahr geraten, wenn eine weitgehende Verlagerung des Buchabsatzes von den traditionellen Buchhandlungen auf Geschäfte erfolgt, die ihr Angebot auf Bestseller und nicht beraterbedürftige, schnell verkäufliche Bücher beschränken. Diese Betriebsformen nehmen die Vorteile der Buchpreisbindung in Anspruch, ohne daß sie die buchhändlerischen Leistungen erbringen, deretwegen der Gesetzgeber die Preisbindung für Verlagserzeugnisse zugelassen hat.“

**300.** Im politischen Diskurs werden zwar weitere Aspekte vorgebracht, um die positiven wirtschaftlichen Effekte der Buchpreisbindung und deren Beitrag zum Schutz des Kulturguts Buch darzulegen.<sup>339</sup> Die vorgebrachten Aspekte beziehen sich im Wesentlichen darauf, dass die herkömmliche Vertriebsinfrastruktur aus Verlagen und (stationären) Buchhandlungen die Verfügbarkeit von Büchern zu günstigen Konditionen erhöhe. Zusammenfassend soll die Buchpreisbindung insbesondere die folgenden Auswirkungen haben:

- Höherwertige Titel könnten durch Bestseller quersubventioniert werden. Denn auf der Ebene des Buchhandels erhöhe die Buchpreisbindung die Bevorratungsbereitschaft. Außerdem erweitere sie auf der Verlagebene die Spielräume, die den Verlagen eine Erhöhung der Titelvielfalt gestatten. Insgesamt komme es somit zu einer Mengenerhöhung bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Preiswettbewerbs auf der Herstellerebene.
- Bücher in Deutschland seien im Durchschnitt günstiger, da die Buchpreisbindung zu einer Senkung des Preisniveaus führe.
- Die Buchpreisbindung führe schließlich zu einer Erhöhung der Händlerdichte und sichere damit den Fortbestand einer flächendeckenden (Handels-) Infrastruktur.

Außerdem ist vorgetragen worden, die Buchpreisbindung senke die Markteintrittsbarrieren für neue Anbieter, wirke einer Vermachtung der Buchmärkte entgegen und verringere die Transaktionskosten und die Informationskosten für den Konsumenten.

**301.** Die genannten drei Hauptaspekte hat der EuGH in der Sache allerdings mangels hinreichender Nachweise, dass die behaupteten positiven Effekte tatsächlich eintreten, bereits verworfen.<sup>340</sup> Die Wirkungsweise von Buchpreisbindungen ist im Anschluss an das angeführte Urteil zudem unklar geblieben.<sup>341</sup> Davon abgesehen ist zu bedenken, dass die bisherige Forschung schon nicht die hier relevante Frage betraf, wie gerade eine mit nationalen Buchpreisbindungssystemen einhergehende Beschränkung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs wirtschaftlich bzw. mit Blick auf kulturpolitische Ziele einzuschätzen ist. Die zur Vorbereitung dieses Sondergutachtens angehörten Verbände haben ebenfalls keine Ausführungen gemacht oder Belege vorgelegt, die aus Sicht der Monopolkommission eine abweichende gerichtliche Beurteilung der genannten Aspekte nahelegen.

**302.** Soweit vorgebracht worden ist, die Buchpreisbindung senke die Markteintrittsbarrieren für neue Anbieter, genügt im vorliegenden Zusammenhang der Hinweis, dass die Buchpreisbindung nach Maßgabe der Rechtsprechung des EuGH gerade dadurch die Warenverkehrsfreiheit beschränkt, dass sie zu einer Erhöhung von Markteintrittsbarrieren für grenzüberschreitend tätige Marktteilnehmer führt.<sup>342</sup>

**303.** Des Weiteren lässt sich nach dem bisher Ausgeführten zwar nicht völlig ausschließen, dass die Auswirkungen einer bestehenden Marktmacht anderer Marktteilnehmer durch die gesetzliche Buchpreisbindung abgemildert werden.<sup>343</sup> Allerdings war die Buchpreisbindung bislang offenbar ungeeignet zu verhindern, dass solche Marktteilnehmer überhaupt eine – möglicherweise – beherrschende Stellung erlangen konnten. Daher erschließt sich nicht, weshalb die Preisbindung geeignet sein sollte, deren Ausbau bzw. aktive Ausnutzung zu verhindern. Außerdem ist es alleine Aufgabe der Wettbewerbsregeln und nicht des Buchpreisbindungsgesetzes, Wettbewerbsverzerrungen zu bekämpfen.

**304.** Zuletzt ist vorgebracht worden, die Buchpreisbindung senke die Transaktions- bzw. Informationskosten für Konsumenten. Derartige wirtschaftliche Verbrauchervorteile mögen zwar von Belang sein, soweit es um die Recht-

---

<sup>339</sup> Siehe auch schon Tz. 135 f. in diesem Gutachten.

<sup>340</sup> EuGH, Urteil vom 17. Januar 1984, 43/82 – VBVB und VBBB, Slg. 1984, 19, ECLI:EU:C:1982:119, Rz. 54-58.

<sup>341</sup> Siehe Abschnitt 4.2 in diesem Gutachten.

<sup>342</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2016, C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung, ECLI:EU:C:2016:776, Rz. 22-27.

<sup>343</sup> Siehe Abschnitt 4.2.3.5 in diesem Gutachten.

fertigung einer mit der Buchpreisbindung einhergehende Wettbewerbsbeschränkung nach Art. 101 Abs. 3 AEUV i. V. m. Art. 4 Abs. 3 EUV geht. Allerdings ist unklar, ob sie rechtlich auch erheblich sind, soweit es um den Schutz des Kulturguts Buch geht.<sup>344</sup> Jedenfalls dürften Vorteile in Bezug auf Transaktions- bzw. Informationskosten nur unter denselben Voraussetzungen wie nach den EU-Wettbewerbsregeln zu berücksichtigen sein.<sup>345</sup>

#### 5.2.2.4 Fragliche Relevanz weiterer kulturpolitischer Schutzgüter

**305.** In der Vergangenheit wurden im Schrifttum und im politischen Diskurs verschiedene weitere Vorschriften bemüht, die eigenständige kulturpolitische Schutzgüter definieren und die damit eine Grundlage für die Rechtfertigung von Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit und des Wettbewerbs sein sollten, die mit der gesetzlich vorgeschriebenen Buchpreisbindung einhergehen. Verwiesen wurde insbesondere auf Art. 167 AEUV, Art. 22 der Grundrechte-Charta und Art. 5 des Übereinkommens der UNESCO über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen. Der EuGH hat zu Art. 167 AEUV allerdings bereits entschieden, dass die Vorschrift keine Rechtfertigung für die Grundfreiheiten beschränkende Maßnahmen der Mitgliedstaaten enthält.<sup>346</sup> Im Übrigen ist festzuhalten, dass die relevanten Vorschriften die Mitgliedstaaten nicht von ihren Pflichten nach Art. 34 ff. AEUV entbinden, die Warenverkehrsfreiheit der Marktteilnehmer zu beachten.

### 5.3 Möglicher Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln (Art. 101 ff. AEUV i. V. m. Art. 4 Abs. 3 EUV)

**306.** Im Falle eines Verstoßes gegen die Warenverkehrsfreiheit ist möglich, dass der EuGH in einem Vorabentscheidungsverfahren die gesetzliche Buchpreisbindung für in Deutschland verlegte und nicht reimportierte Bücher auch für mit dem Loyalitätsgrundsatz unvereinbar erklären würde. Denn aus denselben Gründen, die für Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit sprechen, lassen sich die Vorgaben zur Buchpreisbindung auch als gesetzlich vorgeschriebene Wettbewerbsbeschränkung im Sinne von Art. 101 Abs. 1 AEUV i. V. m. Art. 4 Abs. 3 EUV ansehen, die sich insbesondere zum Nachteil in- und ausländischer Versandhändler auswirkt. Darüber hinaus ist nach dem gegenwärtigen Informationsstand wahrscheinlich, dass die bestehende gesetzliche Regelung aus wettbewerblichen oder außerwettbewerblichen Gründen nicht gerechtfertigt ist. Wenn sich diese Einschätzung bestätigen sollte, hätte Deutschland mit der heute bestehenden gesetzlichen Regelung zumindest in Bezug auf grenzüberschreitende Verkäufe gegen seine Loyalitätspflicht (Unionstreue) verstoßen.

### 5.4 Zwischenergebnis

**307.** Nach den Ausführungen in diesem Abschnitt ist nicht auszuschließen, dass der EuGH in einem Vorabentscheidungsverfahren die gesetzliche Buchpreisbindung für in Deutschland verlegte und nicht reimportierte Bücher für mit der europäischen Warenverkehrsfreiheit unvereinbar erklären wird. So gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die gesetzliche Buchpreisbindung die Warenverkehrsfreiheit als sog. Maßnahme gleicher Wirkung zum Nachteil ausländischer Versandhändler beschränkt. Außerdem gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die bestehende gesetzliche Regelung nicht zu Zwecken des Schutzes des Kulturguts Buch gerechtfertigt ist. Insbesondere sind keine Belege dafür ersichtlich, dass die gesetzlichen Regelungen hierzu geeignet sind. Des Weiteren ist fraglich, ob die Buchpreisbindung mit dem unionsrechtlichen Loyalitätsgrundsatz vereinbar ist.

**308.** Bei einem Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit wäre die Buchpreisbindung auf den grenzüberschreitenden Vertrieb von Büchern unanwendbar.<sup>347</sup> Wenn der EuGH die gesetzliche Buchpreisbindung insoweit für unver-

<sup>344</sup> Dazu vgl. erneut Abschnitt 4.1.3 in diesem Gutachten, insbesondere Tz. 157 f.

<sup>345</sup> Dazu siehe Abschnitt 5.3 und den Anhang in diesem Gutachten.

<sup>346</sup> EuGH, Urteil vom 30. April 2009, C-531/07 – Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft, Slg. 2009, I-3717, ECLI:EU:C:2009:276, Rz. 33.

<sup>347</sup> Vgl. Erklärung Nr. 17 zu den EU-Verträgen, ABl. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 344.

einbar mit der Warenverkehrsfreiheit erklären sollte, könnten grenzüberschreitend tätige Unternehmen sich einen Wettbewerbsvorteil gegenüber dem – weiter preisgebundenen – inländischen stationären Buchhandel verschaffen, indem sie gedruckte Bücher vom Ausland aus mit Preisnachlässen an deutsche Letztabnehmer versenden. Das Verhalten der Marktteilnehmer nach dem Urteil des EuGH zur Arzneimittelpreisbindung hat gezeigt, dass eine solche Möglichkeit wahrscheinlich über kurz oder lang genutzt würde.

## Kapitel 6

### Rechtliche Würdigung der Preisbindungsvorgaben für E-Books

**309.** Die gesetzliche Buchpreisbindung ist durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes auf E-Books erstreckt worden. Bei E-Books handelt es sich um Datensätze, die nach dem branchenüblichen Verständnis als eigenständige elektronische Werkausgaben anzusehen sein sollen und für die ein eigener Preis zu setzen sein soll.<sup>348</sup> Daher stellt sich nicht nur in Bezug auf gedruckte Bücher, sondern auch in Bezug auf E-Books die Frage, ob die mit der gesetzlichen Preisbindung verbundenen Beschränkungen mit den EU-Grundfreiheiten und den EU-Wettbewerbsregeln vereinbar sind (Abschnitt 6.1 bzw. 6.2).

**310.** Diese Prüfung wird erneut auf die von dem Urteil des EuGH aus dem Jahr 2016 zur deutschen Arzneimittelpreisbindung berührten Rechtsfragen beschränkt und findet daher lediglich mit Blick auf in Deutschland verlegte und nicht reimportierte E-Books statt. Auch die Ausführungen in diesem Abschnitt werden durch den Anhang zu diesem Gutachten ergänzt.

#### 6.1 Möglicher Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit

##### 6.1.1 Mögliche Bejahung einer Maßnahme gleicher Wirkung

**311.** Eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit dürfte im Fall der gesetzlich vorgeschriebenen Buchpreisbindung auf E-Books aus denselben Gründen wie beim gedruckten Buch vorliegen. Denn auch bei E-Books beschränkt die besagte Preisbindung die Möglichkeiten für Versender aus anderen Mitgliedstaaten, die keine physische Niederlassung in Deutschland haben und somit gerade auf Preiswettbewerb angewiesen sein können, gegenüber potenziellen Kunden in Deutschland auf ihr Angebot aufmerksam zu machen.

**312.** Eine solche Beschränkung liegt bei E-Books sogar besonders nahe.<sup>349</sup> Denn es handelt sich um eine Buchform, die für ihren Vertrieb das Internet in irgendeiner Form voraussetzt. So ist in jedem Fall ein Lizenzzugang zu Daten erforderlich, der dem Nutzer nur elektronisch vermittelt werden kann. E-Books eignen sich als Datensätze zudem besonders zum Vertrieb über das Internet. Der Preiswettbewerb ist im Internet wiederum besonders wichtig, da Anbieter dort von vornherein auf keine Infrastruktur zur Präsentation bzw. Beratung wie im stationären Vertrieb zurückgreifen können.<sup>350</sup> Händler aus anderen Mitgliedstaaten, die nicht über den Kanal des stationären Buchhandels oder über Preisvorstöße im Onlinegeschäft mit anderen Produkten als E-Books auf sich aufmerksam machen können, haben infolgedessen Nachteile, wenn sie E-Books nur zum selben Preis wie in Deutschland schon aktive Händler anbieten können.

**313.** Abgesehen von der Beschränkung des Preiswettbewerbs kann die gesetzlich vorgeschriebene Buchpreisbindung zu Mehrkosten für die Online-Händler aus anderen Mitgliedstaaten führen, wenn diese ihre Websites an potenzielle Verbrauchergruppen in verschiedenen Ländern anpassen müssen, um Preisbindungsvorgaben in verschiedenen Mitgliedstaaten zu genügen. Zwar ist in Rechnung zu stellen, dass sich einzelne größere Anbieter in Deutschland (vor allem Amazon) trotz solcher Mehrkosten im Markt etablieren konnten und dass es für solche Anbieter ohnehin üblich ist, nach Staaten differenzierte Webauftritte für die verschiedenen Absatzmärkte zu unterhalten; so weicht z. B. die Seite Amazon.de von Amazon.fr oder Amazon.it ab. Insbesondere soweit für die

---

<sup>348</sup> Nach der im Regierungsentwurf zum Zweiten Änderungsgesetz zum Buchpreisbindungsgesetz bestätigten Rechtsauffassung des Börsenvereins handelt es sich bei der Aufnahme von elektronischen Büchern in die gesetzliche Definition in § 2 Abs. 1 Nr. 3 BuchPrG lediglich um eine gesetzliche Klarstellung.

<sup>349</sup> Vgl. schon Abschnitt 4.2.3 und Tz. 271 in diesem Gutachten zu den Markteintritten und allgemein zur Wettbewerbssituation im verbreitenden Buchhandel.

<sup>350</sup> Vgl. insofern EuGH, Urteil vom 9. Oktober 2016, C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung, ECLI:EU:C:2016:776, Rz. 23, 25 (zum insoweit vergleichbaren Online-Arzneimittelversandhandel); ferner Tz. 214 in diesem Gutachten (dort zu Markteintrittsbarrieren durch bestehende Anbieter).

Preisermittlung für die jeweiligen Mitgliedstaaten eine spezielle Software erforderlich ist, dürften die Mehrkosten aber gerade kleinere Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten besonders belasten. Die Erstreckung der Buchpreisbindung kann folglich dazu führen, dass der deutsche E-Book-Markt vor allem für bestehende Anbieter und nicht für kleinere neue Anbieter attraktiv ist.

**314.** Die Märkte für E-Books weisen des Weiteren zwar – ebenso wie der Markt für gedruckte Bücher – Besonderheiten gegenüber anderen Märkten für über das Internet vertriebene Produkte auf (z. B. dem Musikmarkt), denn sie sind stark nach sprachlichen Einflussbereichen strukturiert. Die bestehenden Buchpreisbindungsvorgaben beziehen sich ungeachtet solcher Marktgrenzen aber lediglich auf deutschsprachige Bücher, die an Letztabnehmer in Deutschland vertrieben werden. Sie decken also gerade nicht den gesamten deutschen Sprachraum in der EU ab, sondern durchschneiden diesen vielmehr entlang nationaler Grenzen. Auch aus den sprachlichen Unterschieden zwischen den EU-Mitgliedstaaten kann somit kein Argument dafür abgeleitet werden, dass die deutschen Preisbindungsvorgaben den Warenverkehr im Binnenmarkt nicht beschränken würden.

## **6.1.2 Zur Rechtfertigung der Preisbindungsvorgaben**

### **6.1.2.1 Zur Gewährleistung einer ausgewogenen Marktentwicklung**

**315.** Ein Beweggrund für das Zweite Änderungsgesetz zum Buchpreisbindungsgesetz mag in der Erwägung gelegen haben, durch die Erstreckung der Buchpreisbindung auf E-Books ließen sich ausgewogene Marktverhältnisse im Verhältnis von gedruckten Büchern und E-Books zueinander sicherstellen. Das legen zumindest verschiedene Aussagen in den Stellungnahmen und im politischen Diskurs zu dem Gesetz nahe. Bei diesem möglichen Ziel wäre zwischen dem Kulturgut Buch (§ 1 BuchPrG) und seinen Ausprägungen als Druckwerk oder elektronisches Buch (§ 2 BuchPrG) zu unterscheiden. Das Gesetz würde insofern dazu dienen, dass keine Ausprägung die andere verdrängen kann, also weder das gedruckte Buch das E-Book noch umgekehrt.

**316.** In der Tat wurde bereits darauf hingewiesen, dass ein Mehrabsatz von E-Books zulasten des Absatzes mit gedruckten Büchern gehen könnte.<sup>351</sup> Dies ließe sich verhindern, indem herkömmlichen Verlegern neben der Kontrolle über den Preis für gedruckte Bücher auch die Kontrolle über den Preis für E-Books eingeräumt wird. Die Ausgestaltung des Buchpreisbindungsgesetzes spricht aber ebenso wie die Vorgaben des EU-Rechts dagegen, dass die Erstreckung der Buchpreisbindung auf E-Books mit dem Ziel einer ausgewogenen Marktentwicklung gerechtfertigt werden kann.

**317.** Hinsichtlich der Ausgestaltung des Buchpreisbindungsgesetzes ist zu beachten, dass E-Books den gedruckten Büchern nach § 1 i. V. m. § 2 BuchPrG in jeder Hinsicht gleichgestellt sind – auch hinsichtlich des gesetzlichen Schutzzumfangs. Davon abgesehen äußern sich auch die Gesetzesmaterialien nicht explizit zum Verhältnis von Verkäufen gedruckter Bücher zu den Verkäufen von E-Books. Die Annahme, das Gesetz solle gedruckte Bücher zulasten von E-Books fördern, dürfte somit im Gesetz schon keine Grundlage finden.

**318.** Der Schutz ausgewogener Marktstrukturen erfolgt außerdem bereits durch das EU-Recht. Ein solcher Schutz kann wegen des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts nicht zugleich durch nationales Recht gewährleistet werden. Eine solche wirtschaftliche Zielsetzung eines nationalen Gesetzes könnte ebenso wenig Beschränkungen von EU-Grundfreiheiten rechtfertigen.<sup>352</sup> Auf EU-Ebene war der Versuch, durch ein koordiniertes Verhalten von Verlagen und einzelnen Handelsunternehmen bestimmten Verlagen eine Kontrolle über die Entwicklung der Buchhandels-

---

<sup>351</sup> Vgl. oben Tz. 185 in diesem Gutachten.

<sup>352</sup> Siehe erneut die in Fn. 337 zitierte Rechtsprechung in diesem Gutachten.

preise für E-Books zu verschaffen, um die Preise auf einem hohen Niveau zu stabilisieren, sogar bereits Gegenstand einer kartellbehördlichen Untersuchung wegen eines Verstoßes gegen die EU-Wettbewerbsregeln.<sup>353</sup>

### 6.1.2.2 Zum Schutz des Kulturguts Buch in Form des E-Book

**319.** Die Frage, ob E-Books als Ausprägung des Kulturguts Buch schutzwürdig sind – anders als z. B. Hörbücher –, ist rechtspolitisch umstritten geblieben. Auf der einen Seite des Spektrums findet sich die Position des Börsenvereins, nach dem es sich bei E-Books jedenfalls um Produkte handelt, die Bücher im Sinne der früheren Fassung von § 2 BuchPrG reproduzieren oder substituieren.<sup>354</sup> E-Books sind danach schlicht elektronische Fassungen von Büchern.<sup>355</sup> Auf der anderen Seite findet sich die Position z. B. der Verbraucherzentralen, nach denen die für gedruckte Bücher geltenden Vorschriften auf E-Books im Grunde nicht übertragbar sind. Diese Vorschriften seien angesichts der Veränderungen des Marktumfeldes und des sich wandelnden Nutzerverhaltens nicht mehr zeitgemäß. Die Internationalität des E-Book-Marktes mache die Durchsetzung eines flächendeckenden einheitlichen Preisniveaus auch rein faktisch unmöglich.<sup>356</sup>

**320.** Die Streitfrage kann für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung allerdings offen bleiben. In jedem Fall bestehen nämlich erhebliche Bedenken dagegen, dass die mit der Erstreckung der Buchpreisbindung auf E-Books verbundene Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit überhaupt geeignet ist, um zum Schutz des Kulturguts Buch in Form des E-Book beizutragen („zwingendes Erfordernis“).

**321.** Diesbezüglich standen im politischen Diskurs bisher die Erfahrungen mit der Buchpreisbindung für gedruckte Bücher im Vordergrund. Die gesetzliche Preisbindung für Bücher habe schon in der Vergangenheit dazu beigetragen, dass in Deutschland eine große Vielfalt und Zahl von Buchtiteln lieferbar sei und dass kulturell wertvolle Bücher verlegt werden, die nicht von vornherein eine große Auflage erwarten lassen. Diese positiven Auswirkungen der vorgeschriebenen Preisbindung seien auch bei E-Books zu erwarten.

**322.** Dennoch ist mehr als zweifelhaft, ob gerade die mit einer Erstreckung der Buchpreisbindung auf E-Books verbundene Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit geeignet ist, die ihr zugesprochenen positiven Wirkungen zu entfalten. Insofern ist zum einen zu bedenken, dass für Verlage Anreize bestehen dürften, den Preis für E-Books relativ hoch anzusetzen, um den Absatz gedruckter Bücher nicht zu gefährden.<sup>357</sup> Daher ist von vornherein fraglich, ob die Buchpreisbindung E-Books ebenso wie gedruckten Büchern zugute kommen kann. Ganz im Gegenteil spricht manches dafür, dass das Gesetz die Vermarktung von E-Books sogar behindert.

**323.** Zum anderen kann die Preisbindung bei E-Books durch Händler in der Praxis ohne Weiteres dadurch unterlaufen werden, dass mehrere E-Books gebündelt gegen einen Pauschalpreis (flat rate) vermietet oder über einen Online-Buchclub angeboten werden.<sup>358</sup> Soweit der Vertrieb im Rahmen solcher Modelle im konkreten Fall auch von Verlagen bereitgestellte E-Books umfasst, ist zumindest eine Absprache zwischen den betroffenen Verlagen und dem Buchhändler erforderlich, der das jeweilige Pauschalangebot macht. Aus dem Markterfolg solcher Modelle lässt sich ableiten, dass die Preissetzungshoheit bei E-Books in der Praxis nicht ausschließlich beim Verlag,

---

<sup>353</sup> Siehe EU-Kommission, Entscheidung vom 25. Juli 2013, 39.847 – E-Books, Tz. 26 ff. und zuvor Entscheidung vom 12. Dezember 2012, Tz. 22 ff. (in Reaktion auf Amazon-Pauschalpreismodell). An dem Verfahren war zumindest ein deutsches Verlagshaus beteiligt.

<sup>354</sup> Vgl. Kübler in: Ulmer/Eilfort/Obergfell, Verlagsrecht, 1. Aufl. 2013, K 1 Rz. 44.

<sup>355</sup> Kübler in: Ulmer/Eilfort/Obergfell, Verlagsrecht, 1. Aufl. 2013, K 1 Rz. 43.

<sup>356</sup> vzbv, Buchpreisbindung bei E-Books, Stellungnahme vom 18. Mai 2015 zum Regelungsvorschlag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) zur Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes, S. 3 ff.

<sup>357</sup> Siehe Tz. 245 in diesem Gutachten.

<sup>358</sup> Siehe Tz. 185 in diesem Gutachten; ferner Weiss, „Sind E-Book-Flatrate und Buchpreisbindung vereinbar? Justiziar des Börsenvereins: Es ist kompliziert, aber nein“, <http://neunetz.com/2011/10/11/sind-e-book-flatrate-und-buchpreisbindung-vereinbar-justiziar-des-boersenvereins-es-ist-kompliziert-aber-nein/>, Abruf am 14. Mai 2018.

sondern auch bei dem die Produkte verkaufenden Handel liegt und dass dies auch den von den Beteiligten verfolgten Interessen entspricht. Die Marktentwicklung widerspricht damit allerdings dem Konzept der gesetzlich vorgeschriebenen Preisbindung bei E-Books.

**324.** Davon abgesehen wurde das Zweite Änderungsgesetz, soweit ersichtlich, von keiner Folgenabschätzung zur Menge der von den Neuregelungen möglicherweise betroffenen grenzüberschreitenden Buchverkäufe bzw. zum Volumen der grenzüberschreitenden Onlineverkäufe sowie deren wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Buchsektor begleitet. Auch dies spricht dagegen, dass die Bedenken hinsichtlich der Geeignetheit der mit dem Gesetz einhergehenden Beschränkungen in Hinblick auf die damit verfolgten Schutzziele zurückgestellt werden können.

### 6.1.2.3 Zum Beitrag der herkömmlichen Vertriebsinfrastruktur

**325.** Der Beitrag der herkömmlichen Vertriebsinfrastruktur zum Schutz des Kulturguts Buch in Form des E-Book dürfte wie im Falle gedruckter Bücher kein eigenständiges Schutzgut darstellen. Insofern gilt auch hier, dass das Ziel, die Existenz einer großen Zahl von Verkaufsstellen zu fördern, unabhängig vom Schutz des Kulturguts Buch und für sich allein keinen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann.<sup>359</sup> Ebenso gilt auch hier, dass die mögliche Begünstigung bestehender Marktteilnehmer dem Ziel, ein kulturell reiches Angebot zu erhalten und zu fördern, unter Umständen sogar entgegenlaufen könnte.<sup>360</sup>

**326.** Bei E-Books sprechen noch weitere Gesichtspunkte gegen eine mögliche Rechtfertigung des mit der Preisbindung verbundenen Eingriffs in die Warenverkehrsfreiheit. Dies gilt zunächst mit Blick auf die zu erwartenden wirtschaftlichen Auswirkungen der Preisbindung. So wurde bereits darauf hingewiesen, dass Bestseller typischerweise sowohl für den Handel als auch für die Verlage wegen ihrer guten Verkäuflichkeit bei geringen Kosten für das jeweilige Einzelexemplar attraktiv sind.<sup>361</sup> Daher bestehen für sie auch bei gebundenen Endpreisen Anreize dafür, den Verkauf von Bestsellern gegenüber dem Verkauf sonstiger Titel nach Möglichkeiten fördern. Dies gilt grundsätzlich für gedruckte Bücher ebenso wie für E-Books. Bei E-Books kommt allerdings hinzu, dass sich die Einzelexemplare eines E-Books unabhängig vom Inhalt kostengünstiger als die Exemplare gedruckter Bücher erstellen lassen dürften, jedenfalls nachdem der Produzent die erforderlichen Vorabinvestitionen in die nötige Produktionsinfrastruktur getätigt hat.<sup>362</sup> Umgekehrt dürften E-Book-Formate für höherwertige Titel, bei denen es gerade auf die physische Verarbeitung (Kunstabände, bibliophile Ausgaben) ankommt, oder im Fall von Fachbüchern schon nicht ohne Weiteres in Betracht kommen.

**327.** Davon abgesehen dürfte es bei E-Books einer herkömmlichen Verlags- und Handelsinfrastruktur auch nicht zwingend bedürfen. Insofern ist daran zu erinnern, dass der Vertrieb von E-Books ohnehin eine Internetnutzung voraussetzt (siehe Tz. 312). Im Internet gibt es aber eine Vielzahl von Dienstleistern, die für unterschiedliche Datenformate geeignete Vertriebskanäle bereitstellen. Jedenfalls fehlt es an den erforderlichen Belegen dafür, dass die Situation gerade bei E-Books anders ist. Bei einem E-Book sind die individuellen Merkmale außerdem noch stärker als beim gedruckten Buch durch die in dem Datensatz verkörperte geistige Schöpfung bestimmt. Daher ist es ebenso wenig zwingend, weshalb beim E-Book gerade der Verleger zur Preissetzung befugt sein soll. Denn die Rechte an der geistigen Schöpfung liegen eigentlich allein beim Urheber und nicht beim Verleger.<sup>363</sup>

**328.** Erheblich stärker als mit Blick auf das gedruckte Buch ist mithin auch zu bezweifeln, ob die mit der Preisbindung einhergehenden Beschränkungen geeignet und erforderlich sind, um einen etwaigen Beitrag der herkömmlichen Vertriebsinfrastruktur zum Schutz des Kulturguts Buch in Form des E-Book zu gewährleisten. Dazu wäre nach den Ausführungen bezüglich des gedruckten Buches (Tz. 298-299) zu zeigen, dass die besagten Beschränkungen

<sup>359</sup> Vgl. erneut EuGH, Urteil vom 26. April 2012, C-456/10 – ANETT, ECLI:EU:C:2012:241, Rz. 53.

<sup>360</sup> Siehe entsprechend Tz. 298 ff. in diesem Gutachten (zum gedruckten Buch).

<sup>361</sup> Vgl. Tz. 197, 241 f. in diesem Gutachten.

<sup>362</sup> Siehe Tz. 16 in diesem Gutachten.

<sup>363</sup> Vgl. insoweit BGH, Urteil vom 21. April 2016, I ZR 198/13 – Verlegeranteil, Rz. 22 ff., insb. Rz. 39.

---

Leistungen des herkömmlichen Buchhandels ermöglichen bzw. fördern, die losgelöst von Angebot und Nachfrage erfolgen und die damit einen spezifischen kulturellen Beitrag des herkömmlichen Buchhandels darstellen (z. B. E-Book-Lesungen u. ä.). Das ist aber nicht zu erkennen.

## **6.2 Möglicher Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln**

**329.** Im Falle eines Verstoßes gegen die Warenverkehrsfreiheit ist es zusätzlich auch in Bezug auf E-Books möglich, dass der EuGH in einem Vorabentscheidungsverfahren die gesetzliche Buchpreisbindung für mit dem Loyalitätsgrundsatz unvereinbar erklären wird. Denn aus denselben Gründen, die für Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit sprechen, gilt auch hier, dass sich die Vorgaben zur Buchpreisbindung als gesetzlich vorgeschriebene Wettbewerbsbeschränkung im Sinne von Art. 101 Abs. 1 AEUV i. V. m. Art. 4 Abs. 3 EUV ansehen lassen, welche sich insbesondere zum Nachteil in- und ausländischer Versandhändler auswirkt.

## **6.3 Zwischenergebnis**

**330.** Nach den Ausführungen in diesem Abschnitt besteht in Bezug auf in Deutschland verlegte und nicht reimportierte E-Books eine sogar noch höhere Wahrscheinlichkeit als im Fall gedruckter Bücher, dass der EuGH in einem Vorabentscheidungsverfahren die gesetzliche Buchpreisbindung für mit der europäischen Warenverkehrsfreiheit unvereinbar erklären wird. Des Weiteren ist auch hier fraglich, ob die Buchpreisbindung mit dem unionsrechtlichen Loyalitätsgrundsatz vereinbar ist. Wenn der EuGH die Buchpreisbindung für mit dem Unionsrecht unvereinbar erklären sollte, erscheint es bei E-Books sogar noch wahrscheinlicher als bei gedruckten Büchern, dass Unternehmen sie grenzüberschreitend vertreiben, um die Preisbindung zu umgehen.

## Kapitel 7

### Zusammenfassendes Fazit

**331.** Die Monopolkommission hat in diesem Sondergutachten die gesetzlich vorgeschriebene Buchpreisbindung aus einer wettbewerbsökonomischen und -rechtlichen Perspektive umfassend untersucht. Aus wettbewerbsökonomischer Perspektive ist nicht auszuschließen, dass die Buchpreisbindung wirtschaftliche Wirkungen hat, die dem politischen Interesse am Schutz des Kulturguts Buch verglichen mit einer Situation ohne Preisbindung zugute kommen können. Diesbezüglich ist vor allem auf die folgenden möglichen Wirkungen hinzuweisen:

- Stärkung des Nebenleistungswettbewerbs und Verhinderung von Trittbrettfahrerverhalten im Servicewettbewerb;<sup>364</sup>
- Verlangsamung des Strukturwandels zulasten des stationären Buchhandels;<sup>365</sup>
- Verlangsamung der Konzentrationszunahme im Buchhandel und des Entstehens nachfragemächtiger Buchhändler.<sup>366</sup>

**332.** Im Gegensatz zu einem Buchmarkt mit gebundenen Preisen können sich jedoch auch im freien Preiswettbewerb eine Reihe von Wirkungen ergeben, die dem vom Gesetzgeber verfolgten Schutzzweck dienen können:

- Entstehung und Ausbreitung effizienter Handelsstrukturen und Vertriebskonzepte;<sup>367</sup>
- Entstehung alternativer Vertriebskonzepte und Erschließung neuer Kundengruppen;<sup>368</sup>
- Weitergabe von Kostenvorteilen in Form niedrigerer Endkundenpreise;<sup>369</sup>
- Senkung der Markteintrittsbarrieren auf Handelsseite.<sup>370</sup>

**333.** Im Hinblick auf eine Reihe von Aspekten bzw. vom Gesetzgeber verfolgten Teilzielen lässt sich – auch unter Einbezug der Erfahrungen aus Großbritannien und der Schweiz – kein eindeutiger Wirkungszusammenhang mit der Buchpreisbindung ausmachen:

- Auswirkung auf das durchschnittliche Preisniveau ist nicht eindeutig: Höhere Preise bei Massentiteln stehen unklaren, gegebenenfalls preissenkenden Effekten bei weniger nachfragestarken Titeln gegenüber;<sup>371</sup>
- Zusammenhang zwischen der Buchpreisbindung, der Bevorratungsbereitschaft und der Titelvielfalt im Buchhandel ist unklar;<sup>372</sup>
- Auswirkungen der Buchpreisbindung auf die Ertragslage der Verlage und die Vielfalt der publizierten Titel ist nicht eindeutig.<sup>373</sup>

---

<sup>364</sup> Vgl. Tz. 173 in diesem Gutachten.

<sup>365</sup> Vgl. Tz. 199 in diesem Gutachten.

<sup>366</sup> Vgl. ebenda.

<sup>367</sup> Vgl. Tz. 201 in diesem Gutachten.

<sup>368</sup> Vgl. Tz. 200 in diesem Gutachten.

<sup>369</sup> Vgl. Tz. 234 in diesem Gutachten.

<sup>370</sup> Vgl. Tz. 211 ff. in diesem Gutachten.

<sup>371</sup> Vgl. Tz. 239 u. 241 ff. in diesem Gutachten.

<sup>372</sup> Vgl. Tz. 193 ff. in diesem Gutachten.

<sup>373</sup> Vgl. Tz. 237 ff. in diesem Gutachten.

**334.** Aus diesen Gründen ist keine eindeutige abschließende Aussage über die Wirkung der Buchpreisbindung zu treffen. Das gilt umso mehr, als sie einerseits trotz ihrer grundsätzlich strukturkonservierenden Wirkung den Struktur- und Funktionswandel auf allen Vertriebsstufen lediglich bremsen kann, ohne ihn aber zu unterbinden.<sup>374</sup> Dies zeigt sich insbesondere im stationären Buchhandel, der kontinuierlich an Marktanteilen, vor allem zugunsten des Onlinebuchhandels, einbüßt.<sup>375</sup> Andererseits stellt sich zunehmend die Frage, ob die von der Buchpreisbindung möglicherweise geschützte Infrastruktur (noch) die ihr zugesprochene Rolle spielt. Aufgrund der Digitalisierung und der wachsenden Internetaffinität der Konsumenten nimmt die Bedeutung des traditionellen Buchhandels und des von ihm erbrachten buchhändlerischen Services kontinuierlich ab.<sup>376</sup> Ähnliches gilt in eingeschränktem Maße auch für das traditionelle Verlagswesen, da das Selfpublishing Autoren neue Möglichkeiten bietet, ihre Werke zu publizieren, ohne dabei den traditionellen Weg über einen (klassischen) Verlag beschreiten zu müssen.<sup>377</sup>

**335.** Der deutsche Gesetzgeber ist nach dem EU-Recht frei, ob er das Kulturgut Buch überhaupt schützen möchte. Daneben verfügt er über einen Spielraum dahin gehend, wie er dieses Schutzgut in der Sache ausgestaltet und welche Instrumente er zum Schutz einsetzt.

**336.** Soweit jedoch der Schutz mit einem Markteingriff in Form einer gesetzlich vorgeschriebenen Preisbindung einhergeht, zeigt die Rechtsprechung des EuGH zur Arzneimittelpreisbindung, dass der deutsche Gesetzgeber die verfolgten Ziele zumindest für grenzüberschreitende Buchverkäufe so genau definieren muss, dass sich anhand objektiver Belege überprüfen lässt, ob die betreffende Preisbindung geeignet und erforderlich ist, um die verfolgten Ziele zu erreichen.<sup>378</sup> Die weitere EuGH-Rechtsprechung lässt erkennen, dass diese Anforderungen auch bei anderen Maßnahmen zu erfüllen sind, welche in Bezug auf solche Buchverkäufe in die Grundfreiheiten und in den europarechtlich geschützten Wettbewerb eingreifen.<sup>379</sup>

**337.** Im einzelnen lässt sich aus der Rechtsprechung ableiten, dass das Kulturgut Buch im Zweifel so eindeutig bestimmt sein muss, dass sich nachvollziehen lässt, welche Wirtschaftsgüter als Buch geschützt sind (Druckwerke, E-Books usw.) und was abhängig vom jeweiligen Wirtschaftsgut das kulturelle Ziel dieses Schutzes ist (Anzahl bzw. Vielfalt produzierter Bücher, Gewinnung von Lesern, eventuell weitergehende bildungspolitische Ziele). In Bezug auf wirtschaftliche Ziele (z. B. Schutz des stationären Buchhandels) ist zu beachten, dass das EU-Recht diesbezüglich weitgehend abschließende Vorgaben macht (z. B. Schutz der wettbewerblichen Chancengleichheit aller Anbieter).<sup>380</sup> Das schließt aber nicht aus, dass der nationale Gesetzgeber unter Beachtung der europäischen Vorgaben eine eigene Abwägung zwischen den wirtschaftlichen Zielen des EU-Rechts und den kulturellen Zielen des nationalen Rechts vornimmt und auf dieser Basis gestaltende Maßnahmen trifft.

**338.** Wenn bezüglich der relevanten Wirtschaftsgüter die verfolgten kulturellen und möglicherweise sonstigen Ziele definiert sind, so folgt weiterhin aus der Rechtsprechung, dass die eingesetzten Instrumente zu diesem Schutz geeignet und erforderlich sein müssen.<sup>381</sup> Maßnahmen, die mit Markteingriffen im grenzüberschreitenden Vertrieb einhergehen und dadurch bestimmte Marktteilnehmer (z. B. des stationären Buchhandels) begünstigen, dürften diese Voraussetzung nur dann erfüllen, wenn durch verbindliche Vorgaben sichergestellt ist, dass die Marktteilnehmer eine an den definierten kulturellen Zielen ausgerichtete und insofern angemessene Gegenleis-

---

<sup>374</sup> Vgl. Tz. 199 und 217 ff. in diesem Gutachten.

<sup>375</sup> Vgl. Tz. 203 in diesem Gutachten.

<sup>376</sup> Vgl. Tz. 204 ff. in diesem Gutachten.

<sup>377</sup> Vgl. Tz. 253 in diesem Gutachten.

<sup>378</sup> Siehe Tz. 288-289 in diesem Gutachten.

<sup>379</sup> Siehe Tz. 287 in diesem Gutachten.

<sup>380</sup> Siehe Tz. 285 in diesem Gutachten.

<sup>381</sup> Siehe Tz. 291 ff., 298 ff. in diesem Gutachten.

tung erbringen.<sup>382</sup> Bei Wirtschaftsgütern wie Büchern, die grenzüberschreitend über eine Vertriebskette mit mehreren Ebenen vertrieben werden, ist zusätzlich zu beachten, dass Eingriffe auf einer Ebene (hier z. B. der Ebene des Buchhandels) auch Auswirkungen auf den anderen Ebenen (hier z. B. auf der Ebene von Verlagen, Autoren oder auch Letztabnehmern) haben können und dass dies die Verfolgung der definierten kulturellen Ziele sowohl fördern als auch behindern kann.

**339.** Zuletzt ist zu beachten, dass die europäische Rechtsprechung in ihrer Beurteilung nationaler gesetzlicher Maßnahmen auch Marktveränderungen wie z. B. die zunehmende Durchsetzung des Internetvertriebs berücksichtigt.<sup>383</sup> Dies dürfte für Arzneimittel wie für Bücher oder andere Wirtschaftsgüter gleichermaßen gelten. Deshalb ist dem nationalen Gesetzgeber zu empfehlen, bei Regelungen, die mit Markteingriffen im grenzüberschreitenden Vertrieb verbunden sind, von vornherein in Betracht zu ziehen, dass diese Regelungen sich durch die Marktentwicklung überleben und auch in diesem Fall mit den Vorgaben des EU-Rechts in Konflikt geraten können.

**340.** Nach Einschätzung der Monopolkommission – nach Abwägung aller Gesichtspunkte – stellen die Preisbindungsvorgaben in § 5 Abs. 1 i. V. m. § 3 BuchPrG einen schwerwiegenden Markteingriff dar. Diesem Markteingriff steht ein nicht klar definiertes kulturelles Schutzziel „Kulturgut Buch“ gegenüber, dessen Auswirkungen ambivalent bzw. unklar sind und der der Marktentwicklung seit dem Erlass des Gesetzes nicht in angemessener Weise Rechnung trägt. Wenn die gesetzliche Buchpreisbindung im grenzüberschreitenden Buchhandel für unvereinbar mit der Warenverkehrsfreiheit erklärt werden sollte, könnten grenzüberschreitend tätige Unternehmen sich zudem einen Wettbewerbsvorteil gegenüber dem – weiter preisgebundenen – inländischen stationären Buchhandel verschaffen, indem sie gedruckte Bücher oder E-Books vom Ausland aus mit Preisnachlässen an deutsche Letztabnehmer versenden. Das Verhalten der Marktteilnehmer nach dem Urteil des EuGH zur Arzneimittelpreisbindung hat gezeigt, dass eine solche Möglichkeit wahrscheinlich über kurz oder lang genutzt würde.

**341.** Aufgrund dieser Einschätzung spricht sich die Monopolkommission für eine Abschaffung der Buchpreisbindung aus. Vor jeder Erwägung weiterer Maßnahmen muss erstens das Schutzziel definiert werden. Zweitens muss geprüft werden, ob und inwiefern Schutzdefizite bestehen. Erst auf dieser Basis kann drittens entschieden werden, mit welchen Instrumenten die Schutzdefizite behoben werden können.

---

<sup>382</sup> Siehe Tz. 151-155 sowie Tz. 285, 299-301 in diesem Gutachten.

<sup>383</sup> EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2016, C-148/15 – Deutsche Parkinson Vereinigung, ECLI:EU:C:2016:776, Rz. 23 f.