

Monopolkommission

Sondergutachten 80

Die Buchpreisbindung in einem sich ändernden Marktumfeld

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



Nomos

Sondergutachten
der Monopolkommission

Band 80

Monopolkommission

Sondergutachten 80

Die Buchpreisbindung in einem sich ändernden Marktumfeld

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



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5572-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-9750-7 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Kurzfassung	3
Kapitel 1	6
Einleitung	6
Kapitel 2	10
Der Markt für Bücher: Produkteigenschaften, Marktstruktur und Marktentwicklung	10
2.1 Das Buch als Wirtschaftsgut	10
2.1.1 Produkteigenschaften des Buches.....	10
2.1.2 Titelvielfalt und Produktkategorisierung	12
2.2 Zur Struktur des Buchhandels	15
2.2.1 Der Autor: Kreativer Schöpfer und Ausgangspunkt des Buchmarktes	16
2.2.2 Der Verlag als Vervielfältiger und Verbreiter	17
2.2.3 Der Zwischenbuchhandel: Mehr als ein Logistikdienstleister	20
2.2.4 Buchhandel: Scharnier zwischen Verlagen und Letztabnehmern	23
2.2.4.1 Wettbewerbsfaktoren des stationären Handels	27
2.2.4.2 Wettbewerbsfaktoren des Internethandels.....	29
2.2.4.3 Amazons Sonderrolle im Onlinebuchmarkt	30
2.2.5 Große Heterogenität auf Abnehmerseite	32
Kapitel 3	37
Buchmärkte in Europa und Erfahrungen mit dem Wegfall der Buchpreisbindung	37
3.1 Europäische Buchmärkte: Ein Überblick	37
3.1.1 Buchpreisbindungen in Europa: Ein uneinheitliches Bild	37
3.1.2 Deutliche Unterschiede zwischen nationalen Buchmärkten in Europa	39
3.1.2.1 Pro-Kopf-Umsätze variieren stark.....	39
3.1.2.2 Große Unterschiede bei der Titelproduktion.....	40
3.1.2.3 Buchhandelsdichte in Europa sehr heterogen.....	41
3.1.3 Buchpreisbindung ist weder Voraussetzung noch Garant für einen funktionierenden Buchmarkt.....	42
3.2 Erfahrungen nach Wegfall der Buchpreisbindung in ausgewählten Ländern	43
3.2.1 Großbritannien: Titelproduktion, Absatzzahlen und Verlagsumsätze steigen, stationärer Buchhandel verliert.....	43
3.2.2 Schweiz: Aufgabe der Buchpreisbindung hat den Buchmarkt nicht gefährdet.....	51
Kapitel 4	57
Ziele und Auswirkungen des deutschen Buchpreisbindungsgesetzes	57
4.1 Zu den Zielen des Gesetzes.....	57
4.1.1 Schutz des Kulturguts Buch und darauf bezogene Teil-/Zwischenziele	57

4.1.2	Erstes Problem: Unbestimmtes Schutzziel erschwert Schutz in der Rechtsanwendung	61
4.1.3	Zweites Problem: Vermischung von Zielen und den dazu eingesetzten Mitteln	63
4.2	Ambivalente Auswirkungen der gesetzlichen Buchpreisbindung	66
4.2.1	Wohlfahrtseffekte vertikaler Preisbindungen in der ökonomischen Theorie uneindeutig.....	66
4.2.2	Theorie-Modelle nur bedingt auf die Buchpreisbindung in der Praxis übertragbar ..	69
4.2.3	Die Bedeutung der Buchpreisbindung für den verbreitenden Buchhandel.....	69
4.2.3.1	Service- statt Preiswettbewerb.....	70
4.2.3.2	Buchpreisbindung kann Preiswettbewerb nicht gänzlich unterbinden	73
4.2.3.3	(Kleine) stationäre Buchhändler auch im Servicewettbewerb unter Druck.....	75
4.2.3.4	Zusammenhang zwischen Buchpreisbindung, Bevorratungsbereitschaft und Titelvielfalt unklar	77
4.2.3.5	Buchpreisbindung verlangsamt den Strukturwandel, ohne ihn zu unterbinden	79
4.2.3.6	Bedeutung des stationären Buchhandels für Kunden geht zurück.....	80
4.2.3.7	Die Buchpreisbindung erschwert Markteintritte	82
4.2.4	Buchpreisbindung verlangsamt Funktionswandel im Zwischenbuchhandel.....	84
4.2.4.1	Traditionelle Geschäftsfelder werden geschützt, die Ausweitung neuer gehemmt..	84
4.2.4.2	Buchpreisbindung sichert Verhandlungsmacht des Zwischenbuchhandels	85
4.2.5	Auswirkungen auf das Verlagswesen	86
4.2.5.1	Buchpreisbindung verändert Wettbewerbsparameter der Verlage	86
4.2.5.2	Kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Buchpreisbindung, dem Preisniveau und der Ertragslage der Verlage	90
4.2.5.3	Zusammenhang zwischen gebundenen Buchpreisen und der Titelvielfalt unklar ...	94
4.2.5.4	Bedeutung der geschützten Handelsinfrastruktur für Verlage nimmt ab	96
4.2.5.5	Buchpreisbindung schützt Verhandlungsposition der Verlage nur bedingt.....	97
Kapitel 5	99
Rechtliche Würdigung der aktuellen Preisbindungsvorgaben für gedruckte Bücher	99
5.1	Einführung	99
5.2	Möglicher Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 ff. AEUV).....	100
5.2.1	Mögliche Bejahung einer „Maßnahme gleicher Wirkung“ (wie eine mengenmäßige Beschränkung)	100
5.2.2	Zur Rechtfertigung der Preisbindungsvorgaben	104
5.2.2.1	Maßstab: Relevante Schutzgüter und Nachweisanforderungen.....	104
5.2.2.2	Zum Schutz des Kulturguts Buch	106
5.2.2.3	Zum Beitrag der herkömmlichen Vertriebsinfrastruktur	108
5.2.2.4	Fragliche Relevanz weiterer kulturpolitischer Schutzgüter	111
5.3	Möglicher Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln (Art. 101 ff. AEUV i. V. m. Art. 4 Abs. 3 EUV)	111
5.4	Zwischenergebnis	112

Kapitel 6	113
Rechtliche Würdigung der Preisbindungsvorgaben für E-Books.....	113
6.1	Möglicher Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit.....113
6.1.1	Mögliche Bejahung einer Maßnahme gleicher Wirkung.....113
6.1.2	Zur Rechtfertigung der Preisbindungsvorgaben114
6.1.2.1	Zur Gewährleistung einer ausgewogenen Marktentwicklung114
6.1.2.2	Zum Schutz des Kulturguts Buch in Form des E-Book115
6.1.2.3	Zum Beitrag der herkömmlichen Vertriebsinfrastruktur117
6.2	Möglicher Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln118
6.3	Zwischenergebnis.....118
Kapitel 7	119
Zusammenfassendes Fazit.....	119

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Titelproduktion in Deutschland 1991 bis 2016	13
Abbildung 2.2: Umsatzanteile nach Warengruppen 2016.....	13
Abbildung 2.3: Struktur des Buchhandels	15
Abbildung 2.4: Anzahl der Verlage nach Umsatzgrößenklassen 2002 bis 2015	18
Abbildung 2.5: Umsatzanteil der Buchverlage nach Umsatzgrößenklassen 2015.....	19
Abbildung 2.6: Umsätze buchhändlerischer Betriebe zu Endverbraucherpreisen 2002 bis 2016.....	23
Abbildung 2.7: Umsatzanteile buchhändlerischer Betriebe nach Vertriebswegen 2002 bis 2016.....	24
Abbildung 2.8: Anzahl buchhändlerischer Betriebe nach Umsatzgrößenklassen 2009 bis 2015.....	25
Abbildung 2.9: Steuerbarer Umsatz im Einzelhandel mit Büchern nach Umsatzgrößenklassen 2015	26
Abbildung 2.10: Absatz und Umsatzanteil von E-Books am Buchmarkt 2010 bis 2016.....	27
Abbildung 2.11: Buchkäufer- und Buchlesertypen 2015	33
Abbildung 2.12: Aufmerksamkeitsquellen für den Buchkauf	34
Abbildung 2.13: Ausgaben für Bücher nach Altersklasse und Handelsformat 2008 und 2014.....	36
Abbildung 3.1: Buchpreisbindungen in EU und EFTA.....	38
Abbildung 3.2: Pro-Kopf-Umsätze im Buchmarkt in EU und EFTA 2015	40
Abbildung 3.3: Titelproduktion pro Mio. Einwohner in EU und EFTA 2010 bis 2015	41
Abbildung 3.4: Anzahl der Buchhändler pro Mio. Einwohner in EU und EFTA 2014.....	42
Abbildung 3.5: Umsatzanteil nach Vertriebsform in Großbritannien 1998 bis 2014	45
Abbildung 3.6: Verlagsumsätze in Großbritannien 2003 bis 2016	49
Abbildung 3.7: Titelproduktion in Großbritannien 1994 bis 2015	50
Abbildung 3.8: Umsatz- und Preisentwicklung im deutschschweizerischen Buchhandel 2007 bis 2016.....	53
Abbildung 3.9: Anzahl der Buchhandlungen nach Sprachgruppen in der Schweiz 1995 bis 2015.....	54
Abbildung 3.10: Anzahl der Verlage in der Schweiz 2001 bis 2014.....	55

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- und 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.

Bonn, den 29. Mai 2018

Achim Wambach

Dagmar Kollmann

Jürgen Kühling

Thomas Nöcker

Angelika Westerwelle

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

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 verlangsamt 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 On-

linebuchhandels, 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 Buchpreisbindung 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.