

Die Buchpreisbindung in einem sich ändernden Marktumfeld

Sondergutachten 80 – Kurzfassung

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

2018

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 Titelvelfalt 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.