

Regulierungsfolgenabschätzung Buchpreisbindungsgesetz

1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Der Erlass eines Gesetzes zur Buchpreisbindung ist als Reaktion auf die kartellrechtliche Unterbindung des sog. "Sammelrevers" zu sehen, und gründet in der Einschätzung, dass die Anwendung des Kartellrechts auf diesem Markt sozial und ggf. auch volkswirtschaftlich schädliche Auswirkungen zeitigen würde. Von einem Spezialerlass wird dagegen eine Förderung der Buchkultur erwartet. Vor diesem Hintergrund ist es zweckmässig, die unter dem Kartellrecht mögliche Organisation des Buchmarktes mit der vom vorliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagenen zu vergleichen und von daher Notwendigkeit und Möglichkeit einer legislatorischen Intervention in diesem Bereich zu beurteilen.

Gestützt auf das Kartellrecht wären insbesondere keine Festpreise möglich, sondern nur Höchstpreise, und auch dies nur unter gewissen Einschränkungen. Was das Kartellrecht in diesem Zusammenhang sicher auch unterbinden würde, wäre eine einheitliche Rabattordnung für alle Bücher. Das Gesetz weicht deshalb vom kartellrechtlich Zulässigen insbesondere dadurch ab, dass es eine weiterreichende vertikale Abrede zulässt - einen Festpreis - und eine horizontale Übereinkunft in Form der Rabattordnung. Die "ratio legis" muss darin gesehen werden, dass so Rabattschlachten mit Bestsellern vermieden werden, damit sich der Sortimentsbuchhandel über die Auswahl, und nicht über den Preis profiliert.

Der Gesetzesentwurf enthält darüber hinaus noch weitere Bestimmungen, die vom Wettbewerbsrecht nicht unbedingt zugelassen würden, wie die Bezeichnung einer Preisbindungstreuhänderin oder die Einsetzung eines Branchenschiedsgerichts. Die Pflicht, Endverkaufspreise festzulegen, die Bindung des Preises in der Schweiz an jenen des Verlagslandes gestützt auf Kostenkriterien und das Gebot der Gleichbehandlung des Sortimentsbuchhandels mit andern Vertriebskanälen sind dagegen mit Blick auf die Wirtschaftsfreiheit kritisch (vgl. hierzu den Abschnitt zur Verfassungsmässigkeit).

Dass bei fixiertem Preis Wettbewerb verstärkt über andere Parameter wie die Sortimentsbreite stattfindet, ist angesichts der Freiheit des Markteintritts sowohl auf Verlagsstufe, wie auf Handelsstufe zu erwarten. Dies trifft jedenfalls in einer statischen Betrachtung des Marktes zu. Belässt man es bei dieser statischen Betrachtung, gemäss der der Fachhandel die Bücher vertreibt, ist dem Erlass die Eignung, das formulierte Ziel zu erreichen, nicht abzuspochen. Offen wird die Wirkung, wenn man sich die Frage stellt, wie sich das Gesetz dynamisch auf die Zahl der Verkaufspunkte, auf deren wirtschaftliche Unabhängigkeit, auf die Sortimentsbreite und auf die Promotion einzelner Titel auswirkt. Eine eingehendere Analyse dieser Aspekte erfolgt unten unter dem zweiten Berichtspunkt und relativiert den Nutzen des Erlasses. Nicht zu begründen ist dagegen die Notwendigkeit des Erlasses, sind auf strukturell eng verwandten Märkten wie jenem für bespielte Musikträger oder Filmkassetten doch keine Dysfunktionalitäten ersichtlich, die den Gesetzgeber auf den Plan zu rufen vermöchten.

Die Notwendigkeit der weiteren vom Kartellrecht abweichenden oder die Wirtschaftsfreiheit einschränkenden Bestimmungen ist unterschiedlich einzuschätzen. Preisbindungstreuhänderin

und Einsetzung eines Branchenschiedsgerichts sollen die Vollzugstauglichkeit des Erlasses erhöhen (vgl. fünften Prüfpunkt). Dafür, das Gesetz noch stringenter als den Sammelrevers zu machen, indem im Gesetz neu den Verlegern und Importeuren nicht nur die Möglichkeit gegeben wird, sondern die Pflicht auferlegt wird, Endverkaufspreise zu fixieren, fehlt eine Begründung. Die Gleichbehandlung des Sortimentsbuchhandels mit andern Vertriebskanälen ergibt sich aus dem Gesetzeszweck und ist zusammen mit diesem zu beurteilen. Die Bindung der Preise in der Schweiz gestützt auf Kostenkriterien an jene des Verlagslandes entspricht der ordnungspolitischen Logik von Art. 96 BV "Wettbewerbspolitik" : Bei Ausschaltung des Wettbewerbs - sei es durch marktmächtige Unternehmen, sei es durch Organisationen des privaten und öffentlichen Rechts - werden Massnahmen im Sinne der Preisüberwachung ergriffen, dies im Interesse der Marktgegenseite (hier der Konsumenten).

2. Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen

Die Wertschöpfungskette "Buch" reicht von den Autoren über die Verleger, den Zwischenbuchhandel, die Buchhandlungen bis zu den Endabnehmern, d.h. den Lesern. Auch zu nennen sind die Bibliotheken, deren Funktion in der Wertschöpfungskette darin besteht, gekaufte Titel auszuleihen, resp. zur vorübergehenden Konsultation öffentlich zugänglich zu machen. Entlang dieser Wertschöpfungskette findet mit öffentlichen Mitteln eine vielfältige Promotion statt, die hier nicht näher untersucht werden soll. Es ist einzig zu erwähnen, dass die Buchhandlungen nicht Gegenstand dieser Promotion sind.

Buchhandlungen

Gemäss Zweckartikel steht die Förderung der Zahl der Buchhandlungen und ihres Angebots im Zentrum des vorliegenden Erlasses.

Bezüglich der Breite des Angebotes soll die Fixierung von Endverkaufspreisen die Buchhandlungen zu einer Quersubventionierung veranlassen zwischen sog. Brottiteln, d.h. umsatzstarken Erzeugnissen, und dem, was der Detailhandel "Langsamdreher" nennt, d.h. Erzeugnissen mit tiefer Umschlagshäufigkeit. Nun braucht es in vielen Geschäften, insb. aber im Fachhandel, solche Langsamdreher zur Abrundung des Sortiments. Dass das Gesetz die Breite der Auswahl in den Geschäften fördert, dürfte von daher nicht der primäre Effekt des Erlasses sein. Der Kundenwunsch geht klar in die Richtung grosser Auslagen und von daher braucht es das Gesetz nicht. Eher bewirkt der Erlass einen gewissen Schematismus bei der Preissetzung zum Vorteil der weniger populären Titel. Auch dieser Effekt auf die Preissetzung ist allerdings ungewiss, liegt es doch nach dem Gesetz an den Verlegern und Importeuren, die Abstufung zwischen den Endverkaufspreisen von Titeln vorzunehmen, bei denen sie einen eher höheren oder einen eher tieferen Umsatz erwarten. Welche Kreise des Buchhandels wie stark auf diese Entscheide der Verleger einwirken können, wird weiter unten betrachtet.

Bezüglich der im Zweckartikel genannten Dichte der Verkaufspunkte ist zunächst festzuhalten, dass in den letzten Jahren kleinere Buchhandlungen, die nicht in einer besonderen geographischen Lage sind (Bahnhofslaupe oder periphere Gemeinde) und die sich auch nicht über das Sortiment zu profilieren wussten, zunehmend Mühe bekundeten, beim Konsumenten zu bestehen. Ertragseinbrüche durch Rabatte auf Bestseller bei freier Preisbildung könnten mehr kleine Buchhandlungen zur Aufgabe zwingen. Man kann jedoch auch argumentieren, dass eine solide Detailhandelsmarge den Markteintritt von Geschäften, welche die kritische Grösse erreichen, noch attraktiver macht, indem sie ihnen die Expansion durch Aufkauf der Konkurrenz finanzieren hilft. So wurde der Buchhandel in Aarau in den letzten Monaten mo-

nopolisiert, obwohl das vorliegende Gesetz in Ausarbeitung ist. Da das Gesetz keinen Eingriff in die Eigentumsfreiheit beinhalten kann, mithin keinem Buchhändler der Verkauf seines Geschäfts an die Grossen der Branche verboten werden kann, ist davon auszugehen, dass das Gesetz den Konzentrationsprozess kaum beeinflusst, ggf. aber die Zahl der lukrativ zu betreibenden Verkaufspunkte.

Der manifeste Konzentrationsprozess stellt nicht nur den Wettbewerb, sondern simultan auch die kulturpolitische Leistung, die man den Buchhandlungen zumessen kann, in Frage, nämlich eine reflektierte Auswahl in der Flut der Verlagserzeugnisse zu tätigen. In Buchhandelsketten erfolgt aufgrund des zentralisierten Einkaufs regelmässig keine individuell geprägte Titelauswahl mehr, sondern vielmehr ein gezieltes Marketing, abgestimmt auf Beiträge, die in Zeitschriften und andern Medien zu den Titeln und Autoren geschaltet werden, die die besondere Unterstützung der Grossen der Branche geniessen. Nicht verkannt werden soll, dass ein Markt auch davon lebt, dass sich eine öffentliche Diskussion entfaltet, was notgedrungen eine Konzentration der Kommunikation auf wenige Erzeugnisse bedingt, über die dann jeder Interessierte Bescheid weiss.

Die Frage, ob heute in ihrer Existenz bedrohte Buchhandlungen dank des Erlasses besser überleben, ist auch davon abhängig, wie hoch die zulässigen Endverkaufspreise von den Verlagen fixiert werden, und wie der Endverkaufspreis zwischen Verlag und Vertrieb aufgeteilt wird. Mithin ergibt sich die Detailhandelsstruktur weitgehend aus der Summe der Verlagsentscheide über die Endverkaufspreise, auf die die Marktmacht der Vertriebsorganisationen aber einwirkt. In der Vergangenheit dürfte die Marge des Handels relativ komfortabel gewesen sein. Dafür spricht die Existenz eines Zwischenbuchhandels. Die Verschärfung des Wettbewerbs bedeutete in vielen Branchen die Ausschaltung des Zwischenhandels, und eine analoge Entwicklung ist auch im Buchhandel denkbar, schafft der Übergang einer immer grösseren Zahl von Verkaufspunkten an einzelne Ketten doch die Voraussetzungen für vermehrte direkte Lieferungen vom Verlag an den Verkaufspunkt. Die Umwandlung des Zwischenbuchhandels in eine Einkaufsorganisation der unabhängigen Verkaufspunkte und eine Vertriebsorganisation kleiner Verlage könnte seine Zukunft sein. Es fragt sich, ob allein die rasche Lieferbereitschaft seine Existenz rechtfertigt. Eine preiswerte Logistikleistung ist für sein Überleben jedenfalls zentral.

Die Aufteilung der Marge, wie auch die Höhe der Endverkaufspreise sind nicht Gegenstand des Erlasses. Der Erlass setzt aber die Buchpreise in der Schweiz in Zusammenhang mit den Buchpreisen im Verlagsland. Wird eine höhere Vertriebsmarge im Fall der Schweiz konzediert, lässt dies an sich eine höhere Zahl an Verkaufspunkten in der Schweiz als in den Nachbarländern erwarten. Garantie hierfür besteht indes nicht, und zwar aus drei Gründen : Erstens kommt es darauf an, um wie viel höher die Endverkaufspreise in der Schweiz gegenüber dem Ausland nach dem Ermessen der Preisüberwachung sein sollen : Dichte des Netzes und nötiger Überhöhungsfaktor sind interdependent. Zweitens kann sich der Verlag die höheren Endverkaufspreise in der Schweiz zu eigen machen, da der Erlass die Aufteilung des Endverkaufspreises ja offen lässt. Ob Querlieferungen in Händlernetzen dem entgegenzuwirken vermögen, ist zweifelhaft - durch leichte Variationen im Druck lassen sich die Wege des Erzeugnisses leicht vom Verlag bis zum Buchladen verfolgen und wer sich nicht an den "offiziellen" Vertriebskanal hält, kann leicht sanktioniert werden (Auslieferungsverzögerung bei Bestsellern usw.). Drittens kommt es auf die echten Kostendifferenzen an, und hier insbesondere auf die Löhne. Die Lohnhöhe in Buchhandlungen ergibt sich aus dem Zusammenspiel zwischen der Profitabilität der Branche und der Elastizität des Arbeitsangebotes. Bei elastischem Arbeitsangebot (d.h. mehr Stellen in Buchhandlungen lassen sich ohne grosse Lohnerhöhung besetzen, weil die Mitarbeiter die Arbeit wegen ihres Inhalts und/oder ihres Ansehens wählen)

geht der Effekt höherer Endverkaufspreise in der Schweiz eher in Richtung der Vermehrung der Verkaufspunkte. Unter dem Proviso, dass sich die Verlage nicht die höheren Verkaufspreise in der Schweiz zu eigen machen, schliessen wir auf eine Aufteilung der Zusatzmarge zwischen besseren Einkommen in der Branche und mehr Verkaufspunkten als in einer Situation mit freier Preisbindung.

Verlage

Urheberrechte verbessern grundsätzlich die Möglichkeit, selektive Vertriebssysteme aufzubauen. Mit selektiven Vertriebssystemen ist gemeint, dass die Verkaufspunkte von den Herstellern (hier den Verlagen) auf den Vertrieb weniger Marken (in concreto : Verlagsprogramme) eingeschränkt werden. Das System des Sammelrevers war im Lichte der Möglichkeiten, gestützt auf Urheberrechte ein selektives Vertriebssystem aufzubauen, relativ liberal. Es fehlen Hinweise, dass neuen Verkaufspunkten oder neuen Verlagen der Eintritt ins System verweigert wurde. Vom Fortbestand dieser Regelung ist auszugehen, auch wenn das Gesetz keine Kautelen bezüglich Belieferungsmöglichkeiten für Verlage, resp. Bezugsmöglichkeiten für Buchhandlungen vorsieht. Ein Blick auf die eng verwandten Märkte für bespielte Musikträger und für Filmkassetten begründet diese Einschätzung. Ggf. finden sich im Wettbewerbsrecht Kautelen (Kontrahierungszwang marktmächtiger Unternehmen und Organisationen, "legitimate business reasons" vorbehalten) gegen Belieferungssperren. In diesem Punkt darf das KG durch den vorliegenden Erlass nicht ausgehebelt werden - beispielsweise durch die Zulassung eines Schiedsgerichts mit zu weitgehenden Spruchkompetenzen.

Die Anschauung, was selektive Vertriebssysteme bewirken, liefert das Beispiel der Ex Libris. Da diese Kette nicht Vertragsbuchhandlung werden wollte, wurde sie in einer ersten Phase von vielen Verlagen nicht beliefert und konnte deshalb nur ein schmales Sortiment an Titeln aufbauen, die zudem eher Sachbuchcharakter hatten und in dem jedenfalls die auflagenstarken Titel der Belletristik fehlten. Die Zulässigkeit solchen Verhaltens wird heute durch das Wettbewerbsrecht bestimmt und ist nicht eindeutig zu beurteilen, jedoch relevant für die Einschätzung des Ausmasses, das bei freier Preisbildung sog. Rabattschlachten annehmen können und damit für die Relevanz des Gesetzes. Würden die Wettbewerbskommission und die Rekursinstanzen den Markt eng abgrenzen (d.h. die Bestseller sind einzeln oder zusammengenommen ein eigener Markt - anders als etwa die Reiseführer, wo wohl von einer Substitutionskonkurrenz auszugehen wäre), wären auch Händler zu beliefern, die sehr preisaggressiv verkaufen. In Absenz solcher Belieferungsverpflichtungen haben es die Verleger grundsätzlich in der Hand, mit der Steuerung der Lieferungen usw. auf die Breite der Zahl der Verkaufspunkte einzuwirken, denn ein Bestseller verschafft ihnen die hierfür nötige Marktmacht. Zu beachten ist, dass sog. Rabattschlachten aus Käufersicht kein Nachteil sein müssen (vgl. unten).

Tendenzen, dass sich an den Verkaufspunkten vermehrt nur noch Titel eines bestimmten Verlags in der Auslage finden (Wechsel von einem Intra-brand-Wettbewerb zu einem Inter-brand-wettbewerb), sind aber denkbar und vor allem zu gewärtigen, wenn Verlage und Buchhandlungen vertikal integriert sind und die Buchhandlungen vor allem noch jene Titel im Sortiment führen und innerhalb des Ladens bewerben, die aus dem Verlag kommen, dem die Buchhandelskette gehört. Die Situation in der Westschweiz nähert sich dieser Situation an, mit Folgen für den Leser, die im folgenden Abschnitt diskutiert werden.¹ Ein diesbezügliches Risiko besteht in der Deutschschweiz weniger (die deutsche Buchhandelskette "Thalia" ist

¹ Anmerkung : Die "Librairies Payot" und "La Maison du Livre" - jeweils Nummer 1 auf der Stufe des Buchhandels und der Buchlogistik in der Westschweiz - sind im Besitz der französischen Hachette-Gruppe, die auch ein bedeutender Verleger ist.

kaum als Verlag aktiv, Orell Füssli, ein quasi gleich grosser Händler, allerdings schon, doch nur etwa auf Rang 90 der Verlage deutscher Sprache). In Schranken gehalten werden Entwicklungen im Sinne der vertikalen Integration allenfalls durch das Wettbewerbsrecht, auch wenn dessen Aufgreifschwelle für Fusionen und vertikale Abreden bei recht hohen Marktanteilen liegen, die bei sprachregionaler Marktabgrenzung derzeit allenfalls im Markt für französische Bücher erreicht werden.

Mithin ergibt sich mit Bezug auf die kleinen (Schweizer) Verlage die Einschätzung, dass der vorliegende Erlass deren Situation weder im positiven, noch im negativen Sinn signifikant verändert. Sie werden durch den wachsenden Konzentrationsprozess herausgefordert, was allenfalls ein kulturpolitisches Problem ist (Berücksichtigung eines einheimischen Schaffens, das nur eine beschränkte Zahl von Lesern interessiert usw.), jedoch kein ordnungspolitisches (von der Förderung bestimmter Betriebsgrössenklassen oder von "buy Swiss" usw. sollte abgesehen werden).

Leser

Anlass des Gesetzes ist unter anderem die Erwartung, dass unter Wettbewerbsverhältnissen jedes Buch im Preis auf die Kosten zurückgenommen werden muss, die es dem Handel verursacht. Diese liegen bei "Brottiteln" tiefer als bei "Langsamdrehern", so dass unter Wettbewerbsverhältnissen die erste Kategorie an Büchern billiger, die zweite teurer wird. Da sie für den Leser teurer sind und deshalb weniger gekauft werden, könnten Titel für ein spezielleres Publikum nur noch selektiver aufgelegt werden, da sie relativ günstiger an den Handel abgegeben werden müssten, so die Erwartung. Mithin zahle der Leser den Einkauf weniger günstiger gewordener Titel durch eine schmalere Auswahl von Titeln, die nach der Preisfreigabe im Mittel erst noch teurer würden. Dieses Argument ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass 2005 90'000 Bücher auf den Markt kamen und dass 2006 an der Frankfurter Buchmesse 380'000 Verlagserzeugnisse um Beachtung warben (Welt am Sonntag, 1.10.2006).

Nun fehlen Hinweise, dass in Ländern mit Wettbewerb auf dem Büchermarkt weniger Titel aufgelegt werden als in Märkten mit von den Verlagen fixierten Endverkaufspreisen. Dies begründet eine Vermutung, dass schon heute die Situation besteht, dass die Abgabepreise der Verlage an den Handel die Umsatzchancen des Handels berücksichtigen. Ein Vorbehalt ist höchstens bezüglich der umsatzstärksten 5% der Titel angebracht (vgl. den folgenden Alinea). Dass der Leser auf einem Wettbewerbsmarkt unter weniger Titeln auswählen könnte, ist deshalb kaum zu befürchten. Angesichts der Flut der Verlagserzeugnisse liegt der für die Wahlmöglichkeiten der Leser relevante Filter für uns eh nicht in der Frage, wie viele Titel lieferbar sind, sondern darin, wie vielfältig die Personen sind, die auswählen, was in die Auslagen kommt (vgl. oben unter "Buchhandel), resp. wie vielfältig die Auslagen in den Geschäften sind. Wenige grosse Geschäfte können dem Leser durchaus gleich viel bringen wie eine Reihe kleiner Geschäfte mit einer stärker individualisierten Auswahl. Zudem haben auch Ketten Anreize, das Sortiment an lokale Präferenzen anzugleichen. Und angesichts der Titelflut wird die Information des Kunden zunehmend durch Klappentexte, Zeitschriftenartikel oder die Unterlegung der Angebote im Internet mit Rezensionen usw. sichergestellt.

Wenn zutrifft, dass zum Schaden des Handels die Bestseller billiger abgegeben werden müssen, dann liegt dies an einer Marketingstrategie, die sich in einer Situation des Preiswettbewerbs aufdrängt. Mit attraktiven Preisen für die Bestseller, die den Kunden in den Laden ziehen, erhofft sich der Händler ein Zusatzgeschäft mit einem zweiten Titel. Die Umsatzeinbusen des Handels bei Freigabe der Buchpreise zu dramatisieren wäre jedenfalls falsch. Die ein-

zige für die Schweiz verfügbare ökonomische Schätzung (Carlevaro) ergab eine - im Vergleich mit andern Quellen recht hohe - Nachfrageelastizität von $-0,7$, d.h. wenn Bücher 10% billiger werden, werden 7% mehr Bücher verkauft. Bei Preiswettbewerb dürften somit mehr Titel den Leser erreichen und auch neue Käuferschichten angesprochen werden. Es ist ein Werturteil des Gesetzgebers, ob dies korrigiert werden muss., in der Hoffnung, dass wegen der (im Beispiel) vermiedenen 3% Umsatzeinbusse eine beschränkte Zahl an Verkaufspunkten zusätzlich vorhanden ist, für deren wirtschaftliche Unabhängigkeit im übrigen keine Gewähr besteht. Es ist auch ein Werturteil des Gesetzgebers, ob dem Fachbuchhandel die gleichen Lieferkonditionen gewährt werden sollen wie branchenfremden Verkaufspunkten. Neben der fraglichen Praktikabilität dieser Bestimmung (Abgabepreise ab Verlag werden nicht reguliert und sind in der Regel nicht publik) ist auch ihre Berechtigung offen, verschaffen neue Vertriebskanäle doch Zugang zu neuen Leserkreisen, und wenn diese neuen Vertriebskanäle auch kaum gehobene Literatur anbieten, so braucht zumindest ihr Angebot im Sachbuchbereich nicht minderwertig zu sein.

Nachteilig für die Situation des Lesers sind allerdings Verhältnisse, wie sie sich in der Westschweiz herausgebildet haben. Die Endverkaufspreise im Buchhandel in der Westschweiz liegen nämlich um mehr Prozent über dem festgelegten Preis in Frankreich als dies im Vergleich der Preise in der Deutschschweiz mit jenen in deutschen Buchhandlungen der Fall ist. Ein Grund wird in der vertikalen Integration gesehen : Es scheint in der Westschweiz eine Gegenkraft auf der Stufe Logistik und Feinverteilung zu fehlen, welche die Preisdiskriminierung zu Lasten des Schweizer Kunden limitiert. Dabei lassen wir die Frage offen, ob die Handelsstufe in Frankreich und Deutschland von den Verlagen gleich grosszügig gehalten werden oder ob die Preisüberwachung, wäre das PüG anwendbar, ausgehend von den französischen Preisen nicht eine andere Umrechnungstabelle €-SFR zur Anwendung bringen müsste als ausgehend von den deutschen Ladenpreisen, um der Kostensituation in der Schweiz gerecht zu werden.

Diesen Vorbehalt vorausgeschickt, kann man sich fragen, ob es das Gesetz als Korrektiv zu einem sich in der Westschweiz nur ungenügend entwickelnden Wettbewerb braucht. Die Antwort muss anhand des Kriteriums der "contestable markets" gesucht werden : Ist die Preisdiskriminierung zulasten der Schweiz - soweit sie nicht in höheren Vertriebskosten eine Erklärung findet,² - im Zeitablauf stabil oder ruft sie neue Wettbewerber auf den Plan, die mit der Zeit zu einer Annäherung der Preise an die Grenzkosten und damit den Markt zurück zu mehr volkswirtschaftlicher Effizienz führen ? Der Eintritt der "fnac" in die Märkte der Westschweiz spricht für die Effizienz der Wettbewerbssituation in einer dynamischen Betrachtung, auch weil die "fnac" in Frankreich eine Stellung hat, die die Belieferung ihrer Läden in der Westschweiz garantieren dürfte. Die ursprüngliche Situation und die Entwicklung im Fall "Ex Libris" in der Deutschschweiz - die Kette will neu vermehrt auch in der Westschweiz tätig werden - spricht halb für, halb gegen "contestability". Bei Verzicht auf Erlass des vorliegenden Gesetzes wäre es wohl angezeigt, durch die Wettbewerbskommission die Verhältnisse in der Westschweiz auf das Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung der Hachette-Gruppe hin untersuchen zu lassen. Würde dieser Gruppe oder einzelner ihrer Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung zuerkannt, so würde dies bedeuten, dass in der Folge vom Preisüberwacher neu auch die Umrechnungskurse €-Fr. für Titel französischer Sprache geprüft werden könnten.

² Die Studie der BAK zum Preisgefälle Schweiz-Ausland im Detailhandel und jene von Infrac zu den Medikamentenpreisen schliessen beide, dass der Vertrieb in der Schweiz nicht teurer sein muss als in den umliegenden Ländern, weil längere Arbeitszeiten, tiefere Absenzzraten, geringere Lohnnebenkosten und tiefere Kapitalkosten die tendenziell höheren Löhne ausgleichen. Teurer sind gewisse Vorleistungen aus dem Inland, wo Märkte noch wenig geöffnet wurden.

Zusammengenommen ergibt sich, dass das vorgesehene Gesetz dem Leser voraussichtlich überwiegende Nachteile bringen würde, namentlich dem Leser in der Deutschschweiz.

Autoren

Wohl wird die Situation der kleinen (einheimischen) Verlage durch den vorliegenden Erlass weder im positiven noch im negativen Sinn signifikant verändert ; dass der Konzentrationsprozess im Büchermarkt ihre Position schwieriger macht, ist aber zu gewärtigen. Für die Autoren bedeutet eine möglicherweise verringerte Auswahl an Verlagen an sich eine Schwächung ihrer Position. Gleichzeitig verbessert aber die technologische Entwicklung ihre Chancen. Das Internet ist ein sehr attraktiver Weg vom Autor direkt zum Leser. Diese Einschätzung versteht sich insbesondere, wenn man den Blick von der Belletristik abwendet und alle Verlagserzeugnisse in Betracht zieht. Ist das Internet für den Schriftsteller noch kaum ein direkter Weg zum Leser, ist es dies für Autoren aller wissenschaftlichen Publikationen sehr wohl. Angesichts der Breite, mit der der Erlass die unter das Gesetz fallenden Erzeugnisse definiert, ist dieser Blick auf die Situation aller Autoren jedoch gefordert. Man beachte, dass ... % der Bücher der Informationsvermittlung dienen, ohne grösseren literarisch-kulturellen Anspruch.

Aus dem neuen Weg der Information zum Kunden ergibt sich insbesondere eine Herausforderung für den wissenschaftlichen Buchhandel. Die Lösung kann nicht darin bestehen, den Internet-Handel von Büchern zu verbieten. Die Durchsetzbarkeit einer solchen Bestimmung ist kaum gegeben. Sie würde verlangen, dass der Zoll auf Antrag der Branche die eingehenden Postsendungen kontrolliert und Kunden oder Weiterverkäufer ggf. dem autorisierten Importeur anzeigt, damit dieser die Durchsetzungsmechanismen in Gang setzt, die der Erlass vorsieht. Selbst wenn man das Aufschienen solcher Kontrollen zulassen würde, könnte der günstigere Informationseinkauf via Internet als via das Buch aus einheimischer Buchhandlung aber immer noch erfolgen, und zwar durch die Möglichkeit des elektronischen Herunterladens von Dokumenten, denn den "download" kann der Staat nicht unterbinden ausser mit Kontrollen des Internets, wie sie nur in totalitären Regimes vorkommen. Angesichts des anbrechenden sog. Wissenszeitalters Informationskanäle einzuschränken, wäre jedenfalls ein Verstoss gegen eine Grundaufgabe des Staates, die Wohlfahrt der Bürger zu mehren. Kein Bereich illustriert den Trend der Zeit, der weggeht von der bibliophilen Sammlung einer möglichst grossen Zahl von schön gebundenen Titeln hin zur elektronischen Recherche und Textselektion, besser als das Bibliothekswesen.

Bibliotheken

Bibliotheken sind an sich die Konkurrenz des Handels. Dass sie Ware, die ausgeliehen werden soll, günstiger beziehen können als die Ware, die der Kunde zum Eigengebrauch erstet, ist an sich nicht logisch, auch nicht mit Blick auf den Gesetzeszweck. Die heutige Rabattordnung dürfte im Bestreben, ein Preiskartell zu stabilisieren, die Erklärung finden. Auch wenn das Gesetz Kuppelgeschäfte usw. nie ganz unterbinden können (Stil : "Kaufe das Buch, erhalte die zugehörige CD vergünstigt"), ist die Übernahme der Rabattordnung in den neuen Erlass angezeigt. Analog dem Kartell stellt das Gesetz so insbesondere die Kreise besser, die vor allem Einkaufsmacht ausspielen können, und lenkt dergestalt wenigstens die ihnen gemachten Konzessionen in "geordnete Bahnen" - im Wissen, dass ein Graubereich bleibt (vgl. das Beispiel mit der Zusatzleistung CD). Indem derjenige Buchhändler, der eine

Bibliothek oder dem Buch speziell verbundene Kreise beliefern kann, dies nur bei verringerter Marge tun kann, erfährt er nicht mehr unbedingt eine wirtschaftliche Besserstellung gegenüber der Konkurrenz, was die Lust der Konkurrenz zur Reaktion schwinden lässt und so das Unterlaufen der fixierten Endpreise einschränkt. Bezüglich der Gewährung von Rabatten hebt sich das Buch jedenfalls nicht ab vom Verkauf von Baumaterialien, Geschirr und unzähligen weiteren Artikeln, wo auch von der Anbieterseite Einkaufsmacht der Kunden, resp. des nächsten Glieds in der Wertschöpfungskette mit Preisnachlässen honoriert wird. Einen speziellen kulturellen Fördercharakter vermögen wir in dieser Rabattordnung deshalb nicht zu erblicken.

3. Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieses Gesetzes werden durch die Grösse des Sektors begrenzt [ggf. Ergänzen um Angaben zur Grösse des Sektors]. Der Sektor selbst steht in einer Phase tiefen Umbruchs. Die Entwicklung dürfte weggehen von der Einzelhandelsfirma, die um die Ecke eine Buchhandlung betreibt, hin zu sprachregional tätigen Ketten mit sehr grossen Filialen und dem Vertrieb eines gezielten Sortiments von Titeln über neue Kanäle wie Tankstellenshops. Diese Entwicklung ist nicht grundlegend verschieden vom Detailhandel allgemein. In diesem Prozess verlieren die Koordinationsvorteile des alten Systems an Bedeutung (eine Mehrzahl von Verlagen liefert über eine zentrale Logistikeinrichtung an eine Vielzahl unabhängiger Verkaufspunkte). Effizienzvorteile der neuen Ordnung erlauben vermehrt eine Versorgung des Lesers mit sehr preiswerten Produkten. Ein Hochhalten einer spezifisch in der Schweiz hohen Marge kann in dieser Situation zunehmend in einen Rentenabfluss an ausländische Verleger und Buchhandelsketten ausmünden. Dies gilt insbesondere, weil das Gesetz wenig geeignet erscheint, um der Konzentrationstendenz entgegenzuwirken. Dies ergibt sich jedenfalls, wenn man anbieterseitig von einer statischen zu einer dynamischen Betrachtung des Marktgeschehens übergeht und nachfrageseitig die manifesten Tendenzen bei den Lesern beachtet (Erlebniskauf in grossflächigen Buchhandlungen, Internetbezug). In dieser Situation ist es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht angezeigt, statt der Strukturhaltung den Schutz des Wettbewerbs in den Vordergrund zu rücken. Dieser ist auch unter den neuen Verhältnissen in der Deutschschweiz noch kaum gefährdet, als heikler erweist sich die Situation in der Westschweiz, wo komfortable Margen allerdings Markteintritte neuer Konkurrenten begünstigt haben. Hinzu kommt die technologische Entwicklung, die preiswerte Bezugsmöglichkeiten im Ausland eröffnet - die Auswirkungen des Wegfalls der d'Office-Verzollung vorbehalten. Bewertet man den Erlass aus wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sicht, ist angesichts der Breite des Anwendungsbereichs des Erlasses dessen Bedeutung für die reine Informationsvermittlung auf mindestens der gleichen Stufe anzusiedeln wie dessen Bedeutung für das Kulturleben. Wegen der Relevanz des freien grenzüberschreitenden Informationsflusses für Innovation und Wachstum darf der Erlass jedenfalls keine Einschränkungen bei den Wegen der Informationsbeschaffung mit sich bringen, was begründet, dass das Internetgeschäft nicht nur aus Praktikabilitätsgründen von seiner Anwendung auszunehmen ist, sondern auch, um Nachteile für die Wohlfahrt des Landes zu vermeiden.

4. Alternativen

Die relevante Alternative besteht im Verzicht auf den Erlass, was die Anwendbarkeit des Kartellrechts auf alle Aspekte des Buchmarkts bedeutet. Misst man den Wettbewerb an seinen Auswirkungen auf Preise, Mengen und Qualität, so wurden bezogen auf die Wirkung des freien Preiswettbewerbs beim Kunden bislang höchstens Bedenken wegen der Qualität der Auswahl aufgeworfen, während wegen der gesteigerten Promotion von Bestsellern von einem

positiven Mengeneffekt ausgegangen wird. Der Umstand, dass der Handel auf die Kundenwünsche - grosse Flächen - einzugehen hat, relativiert aber diesen Einwand. Hinzu kommt mit Blick auf die Erreichbarkeit der Angebote, dass die Öffnung neuer Vertriebskanäle aus Kundensicht ggf. mehr wert ist als der Wegfall eines Verkaufspunktes im Quartier (vgl. den Lebensmittelvertrieb über Tankstellenshops). Aufgrund des Quervergleichs Deutschschweiz-Westschweiz muss dagegen kritisch geprüft werden, ob sich bei freier Preisbildung im Markt wegen der verstärkten Konzentration nicht verstärkt auch bei deutschsprachigen Büchern eine Preisdiskriminierung zu Lasten der Schweizer Kunden ergeben könnte. Der Erlass hätte dann seinen Nutzen nicht im Vermeiden des Konzentrationsprozesses, sondern im Vermeiden des Preismissbrauchs, indem als Korrelat zur Freistellung von der Kartellgesetzgesetzung in allen Landesteilen die Preisüberwachung Platz greift. Dass zwischen einer Situation mit kontrollierter systematischer Überhöhung der Bücherpreise gegenüber den gleichen preisfixierten Verlagserzeugnissen im Ausland und einer Situation abgewogen werden muss, wo der Kunde Bestseller günstiger als in der Ausgangssituation erhält, speziellere Titel im grenzüberschreitenden Quervergleich aber noch teurer als heute bezahlen muss, ist indes eine Auffassung, die nur im Lichte einer schwachen Kartellgesetzgebung Berechtigung hat. Diese Auffassung unterschätzt zudem die Wirkung von Marktmechanismen und technologischen Entwicklungen, die im Eintritt neuer Handelsketten in den Markt und neuer Vertriebswege wie des Internet manifest ist. Angesichts der Dynamik des Geschehens stellt sich jedenfalls die Frage, ob sich vertiefte wettbewerbsrechtliche Abklärungen namentlich in der Westschweiz überhaupt aufdrängen. Sie würden bei Feststellung von marktbeherrschenden Positionen gleichfalls zur Anwendbarkeit des Preisberwachungsgesetzes führen.

5. Tauglichkeit im Vollzug

[Kenne das UWG nicht. Meines Erachtens sollte es aber Ausführungen haben zur Verhältnismässigkeit der Sanktionen, die von Branchenorganisationen ausgesprochen werden. Wären es Liefersperren, würde die fortbestehende Anwendbarkeit des KG (z.B. Missbrauch marktbeherrschender Stellungen nach Art. 7) via Art. 3 Abs. 1 KG. tangiert.]