

Buchpreisbindung: Grossverlage profitieren auf Kosten der Leser

dossierpolitik

19. Dezember 2011 Nummer 20

Nein zur verfehlten Buchpreisbindung. Nur vier Jahre nach deren Abschaffung soll die Buchpreisbindung wieder eingeführt werden. Vor 2007 hatten sich die Wettbewerbsbehörden, die Gerichte und der Bundesrat in einem über zehn Jahre dauernden Verfahren in Abwägung aller Vor- und Nachteile gegen ein solches Kartell entschieden. Mithilfe des neuen Buchpreisbindungsgesetzes sollen Preise nun wieder durch Verleger und Importeure fixiert werden können. Die Buchhändler müssen diese Preise übernehmen. Sie dürfen ihren Kunden höchstens fünf Prozent Rabatt gewähren. Werden Preise missbräuchlich erhöht, darf der Preisüberwacher dagegen intervenieren. Das Parlament hat diese Regelungen in der Frühjahrssession 2011 beschlossen. Nachdem ein überparteiliches Komitee erfolgreich das Referendum ergriff, haben die Bürgerinnen und Bürger das letzte Wort. Am 11. März 2012 stimmen sie über die Wiedereinführung des Buchpreiskartells ab.

Position economiessuisse

- ▶ Vom Wettbewerb im Buchmarkt profitieren alle Beteiligten. Wettbewerb schafft Auswahl, fördert die Innovation und sichert günstige Preise. Mit der Wiedereinführung des Bücherkartells würde ein Präjudiz geschaffen.
- ▶ Der Buchhandel ist ein gut funktionierender Markt, der keiner speziellen Regulierung bedarf. Mit der Buchpreisbindung würde der Markt verzerrt. Das wäre ein durch nichts gerechtfertigter Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit.
- ▶ Eine Preisbindung würde die Bücher in der Schweiz verteuern – die Leidtragenden wären die Konsumenten. Profitieren würden ausländische Grossverlage, die ihre Margen zulasten von Schweizer Kunden erhöhen; aber auch Buchhandlungen im benachbarten Ausland aufgrund des geförderten Einkaufstourismus.
- ▶ Dass die Buchpreisbindung auch fürs Internet gelten soll, ist absurd. Der Onlinehandel wird in Zukunft an Gewicht gewinnen, zumal die Branche von einem regelrechten Boom des E-Books ausgeht.

Was will die Buchpreisbindung?

► Das Bundesgesetz über die Buchpreisbindung enthält starre Regeln, basierend auf einem Fixpreismodell.

► WEKO, Bundesgericht und Bundesrat qualifizierten die Buchpreisbindung als unzulässige Absprache.

► Bislang konnten weder wirtschaftlich, noch sozial nachteilige Auswirkungen des freien Buchmarktes nachgewiesen werden.

Die Buchpreisbindung enthält starre Regeln und sieht ein Preisdiktat vor: Sie schreibt einen Fixpreis vor und erlaubt auf diesem Rabatte von maximal fünf Prozent. In Ausnahmefällen – das heisst bei speziellen Konsumenten wie Bibliotheken und Schulen oder beim Kauf vieler Exemplare des gleichen Buchs – sind auch höhere Preisabschläge zulässig. Die Preisfestsetzung obliegt dem Verlag oder dem Importeur, bei einer missbräuchlichen Überhöhung des Preises geniesst der Preisüberwacher ein Interventionsrecht. Was genau ein missbräuchlicher Preis ist, muss der Bundesrat in einer Verordnung noch festlegen. Nach mindestens 18 Monaten darf die Preisbindung aufgehoben werden.

Buchpreisbindung wurde 2007 abgeschafft...

In der italienischen Schweiz waren die Bücherpreise immer frei, in der Westschweiz sind sie seit Anfang der 90er-Jahre nicht mehr gebunden. In der Deutschschweiz hingegen bildete die Preisbindung während über hundert Jahren die Grundlage für die Vermarktung deutschsprachiger Bücher. Ab 1993 wurde sie durch eine Branchenvereinbarung (den Sammelrevers) durchgesetzt. Im Jahr 1999 qualifizierte die Wettbewerbskommission (WEKO) diesen Preisbindungsvertrag nach eingehender Analyse und vertieften Abklärungen als unzulässige Absprache. Dazu wurden umfangreiche Abklärungen getroffen, und auch die Verleger konnten ihre Argumente auf den Tisch legen. Das Bundesgericht bestätigte diesen Entscheid, und auch der Bundesrat lehnte 2007 das Gesuch der Buchhändler und Verleger um Zulassung der Buchpreisbindung ab.

... und soll nun wieder eingeführt werden

Nun soll diese Kartellabsprache nach kurzer Zeit wieder eingeführt und erst noch gesetzlich verankert werden. In der Frühjahrssession 2011 stimmte der Nationalrat einem neuen Bundesgesetz über die Buchpreisbindung mit 96:86 Stimmen zu, der Ständerat nahm die Vorlage mit 23:19 Stimmen an.

Das Buchpreisbindungsgesetz geht auf eine parlamentarische Initiative zurück. Nationalrat Jean-Philippe Maitre forderte im Jahr 2004, dass so rasch als möglich die gesetzlichen Grundlagen für eine Regulierung der Bücherpreise in der Schweiz geschaffen würden. Die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben beider Räte stimmten diesem Begehren zu, wenngleich die Folgen der Abschaffung der Buchpreisbindung in einer Studie des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) noch nicht genau abgeschätzt werden konnten.¹ «Derzeit finden sich keine wirtschaftlich oder sozial nachteiligen Auswirkungen in der Zeit seit der Freigabe der Buchpreise», schrieb der Bundesrat im Mai 2009.² Im Jahr 2012 soll die Erhebung erneut durchgeführt werden. Dann werde sich genauer zeigen, wie sich die Freigabe der Preise auf die Zahl und Art der Buchhandlungen, auf die Sortimentsbreite und auf das kulturelle Leben auswirkt. Auch die Vernehmlassungsteilnehmer äusserten sich sehr unterschiedlich zum Bundesgesetz über die Buchpreisbindung. Umstritten war neben inhaltlichen Punkten insbesondere die Frage, ob es die Buchpreisbindung überhaupt braucht.

¹ Erste Auswirkungen der Aufhebung der Buchpreisbindung.
– Forschungsbericht der Fachhochschule Nordwestschweiz (Juli 2008).
– Begleitbericht des SECO zur Studie der FHNW (Juni 2008).

² Zu 04.430: Parlamentarische Initiative Regulierung der Bücherpreise. Bericht vom 20. April 2009 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats. Stellungnahme des Bundesrats.

Nun soll das Volk diese Frage bereits im kommenden März beantworten, bevor das SECO die Studie zu den Auswirkungen des freien Buchmarkts aktualisieren kann. Ein überparteiliches Komitee mit Vertretern von FDP, SVP, GLP, Piratenpartei sowie Jungfreisinnigen und Junger SVP ergriff gegen das neue Bundesgesetz über die Buchpreisbindung das Referendum. Am 11. März 2012 entscheiden Schweizerinnen und Schweizer somit über die Wiedereinführung der Buchpreisbindung.

► Das benachbarte Ausland kennt verschiedene Regelungen.

Belgien, die Tschechische Republik, Estland, Finnland, Irland, Polen, Schweden und Grossbritannien verfügen wie die Schweiz über ein freies Preisbildungssystem. Andere Länder kennen eine Buchpreisbindung – sie kann auf einer gesetzlichen Regulierung oder auf einer Branchenabrede basieren. In Österreich, Deutschland, Frankreich, Italien, Griechenland, Portugal, Spanien und den Niederlanden sind die Bücher durch ein gesetzlich geregeltes Fixsystem gebunden. In Dänemark, Ungarn und Norwegen treffen die Branchen eine Vereinbarung.

Die Buchbranche in der Schweiz: drei regional unterschiedliche Märkte

Rund 40 Prozent des Deutschschweizer Marktes werden von kleinen bis mittelgrossen, unabhängigen Buchhandlungen abgedeckt. Der restliche Marktanteil ist in den Händen der drei grossen Handelsketten Orell Füssli, Thalia und Ex Libris. Der Zwischenbuchhandel ist in deutscher und Schweizer Hand, ebenso das Verlagswesen. Einige deutsche Verlage, die im deutschsprachigen Markt aktiv sind, veröffentlichen Werke von Schweizer Autorinnen und Autoren. Daneben gibt es einige grössere Deutschschweizer Verlage, die im gesamten deutschsprachigen Raum wirken, und zahlreiche kleinere und mittelgrosse Verlage.

In der Westschweiz teilen sich die beiden französischen Unternehmen FNAC und Payot und die Supermärkte rund zwei Drittel des Marktes. Der Rest wird durch unabhängige Buchhandlungen abgedeckt. Die Verlagslandschaft ist durch die geringe Grösse der Unternehmen gekennzeichnet, der Zwischenhandel ist hauptsächlich in französischer Hand.

Wesentlich kleiner ist der Markt in der italienischsprachigen Schweiz. Es gibt lediglich einige unabhängige Buchhandlungen, die ihre Bücher direkt aus Italien beziehen. Auch die Verlage sind klein, und es gibt nur wenige mit professioneller Struktur und internationalem Vertrieb in Italien.

Gut gemeint...

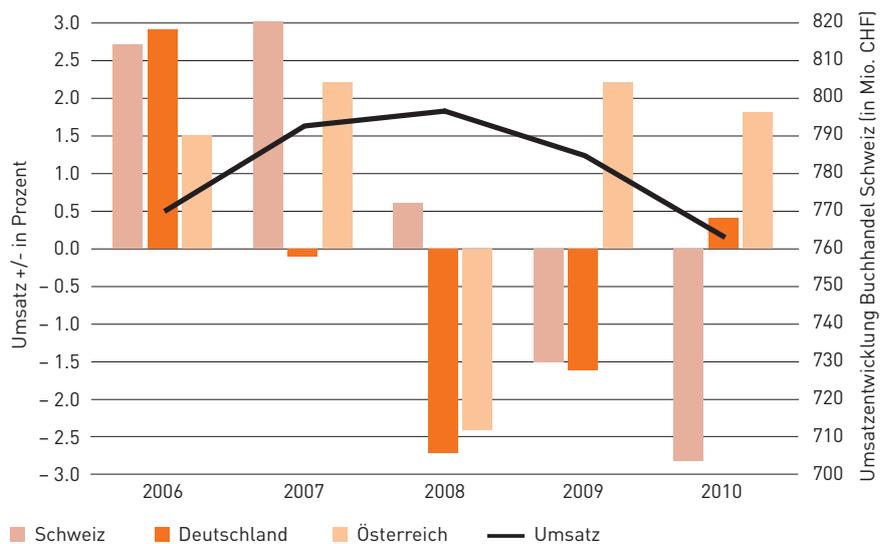
► Förderung des Kulturguts Buch und der Schweizer Autorinnen und Autoren soll gewährleistet werden.

Die Befürworter der Buchpreisbindung wollen den Schweizer Markt stärken und ein dichtes Buchhandlungsnetz garantieren. Die Schweizer Autorinnen und Autoren stünden im Wettbewerb mit ausländischen Konkurrenten und würden von einem gestärkten einheimischen Bücher- und Verlagsmarkt profitieren, argumentieren sie. Zudem soll der Bevölkerung der bestmögliche Zugang zu einer breiten Vielfalt an Büchern gewährleistet werden.

Grafik 1

► Im Durchschnitt gibt ein Schweizer Haushalt jährlich 249 Franken für Bücher aus, gesamtschweizerisch waren es im Jahr 2010 763 Millionen Franken. Zwar verzeichnete der Buchhandel in den letzten zwei Jahren einen Umsatzrückgang. Doch ein Vergleich mit Österreich und Deutschland, die eine gesetzliche Buchpreisbindung kennen, macht deutlich: Diese leichten Schwankungen sind nicht auf die Aufhebung der Preisbindung zurückzuführen.

Der Schweizer Buchmarkt



Quelle: Schweizerischer Buchhändler- und Verleger-Verband (SBVV) / Börsenverein des Deutschen Buchhandels / Hauptverband des Österreichischen Buchhandels

Buchhändler beklagen sich stets über Umsatzeinbussen. Die Schweizer Buchhandlungen seien seit Jahren mit einem sinkenden Umsatz konfrontiert: 2009 belief sich der Rückgang auf 1,5 Prozent, 2010 waren es 2,8 Prozent. Diese Umsatzeinbussen hätten Ladenschliessungen zur Folge. Von den derzeit etwa 350 Buchhandlungen in der Deutschschweiz verschwinden gemäss Angaben des Verbands derzeit zehn bis zwölf im Jahr.

Bereits diese Argumentation zeigt jedoch, dass sich die Buchhändler von der Preisbindung eine Preisstabilisierung auf hohem Niveau versprechen. Rückgängige Leserzahlen sollen mit höheren Preisen kompensiert werden, die Buchpreisbindung soll so den Umsatz der Buchhandlungen sichern. Wie das eigentliche Ziel – nämlich die Förderung des Buchs als Kulturgut wie auch der Autorinnen und Autoren – erreicht werden soll, lassen die Befürworter jedoch offen.

... ist nicht gut gemacht

► Preiskorsett schränkt Buchhändler ein: Sie verlieren die Vorteile des freien Marktes.

Die Buchpreisbindung soll gemäss den Befürwortern den kleinen Buchhändlern das Überleben sichern und Schweizer Autorinnen und Autoren sowie Verlage fördern. Doch die Realität ist eine andere – für sie alle werden sich höhere Verkaufspreise negativ auswirken. Denn das Bundesgesetz zur Buchpreisbindung sagt nicht, wie zusätzliche Einnahmen in die Kasse der Autoren oder Verlage fliessen würden. Kleine Buchhandlungen müssen die von den Verlegern und Importeuren festgelegten Preise übernehmen und können im Konkurrenzkampf nicht mit kreativen Preisstrategien auftrumpfen. Nur durch eine gute Kundenbindung, spezielle Preismodelle und aussergewöhnliche Veranstaltungen kann sich der kleine Buchhändler von der grossen Kette unterscheiden. Der sympathische Buchhändler im Quartier hat sich längst an den freien Markt gewöhnt und wird durch dieses Preiskorsett in seiner Entwicklung behindert. Deshalb steht selbst die Branche nicht geschlossen hinter dem neuen Buchpreisbindungsgesetz.

► E-Books sind von der Preisbindung ausgenommen, weshalb sich dieser Boom verstärken wird – entgegen den Interessen unserer Buchhändler.

Zudem gilt die Buchpreisbindung nicht für E-Books und für englischsprachige Bücher. Beide Produkte werden künftig vermehrt gefragt sein. Noch macht das E-Book einen kleinen Teil des Buchhandels aus – erst zwei Prozent der deutschsprachigen Literatur sind als E-Book erhältlich. Die Branche geht in den nächsten Jahren jedoch von einem regelrechten Boom aus. In den USA hat Amazon letztes Jahr bereits mehr elektronische als gebundene Bücher verkauft. E-Book-Geräte gibt es erst seit wenigen Jahren, die amerikanische Entwicklung ist also ein erstaunliches Ergebnis. Mit dem Boom von Tablet-Geräten, der auch in der Schweiz eingesetzt hat, wird dieser Trend in nächster Zeit stark zunehmen. Weil die Preisbindung für E-Books nicht gilt, werden sie durch das neue Gesetz zusätzlich gefördert.

Einmal mehr wird das Schweizer Portemonnaie geschröpft

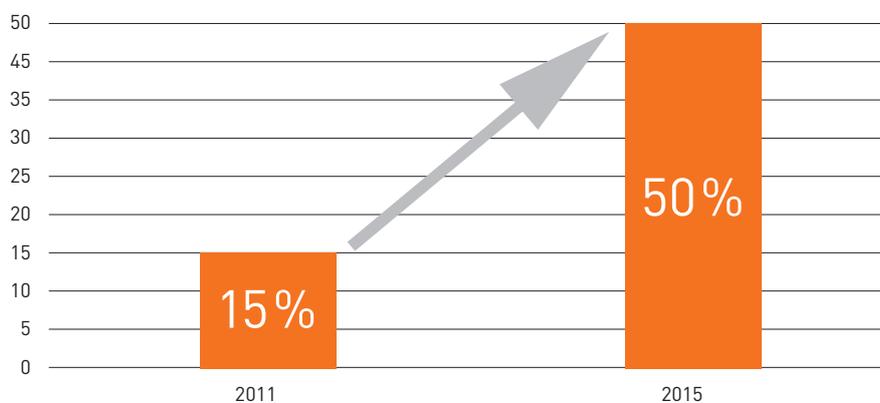
Dass die Buchpreisbindung auch für den Internethandel gelten soll, ist absurd. Letztlich profitieren davon insbesondere die grossen ausländischen Verlage und Handelsketten, die ihre Margen für ihre Lieferungen in die Schweiz erhöhen. Sie werden sich noch so gerne an die Preisabsprachen halten, zumal sie dadurch zulasten der Schweizer Konsumenten ihren Umsatz steigern können. Die Hochpreisinsel Schweiz wird somit staatlich zementiert, der Einkaufstourismus noch mehr gefördert. Wer aus einem Internetcafé im deutschen Lörrach ein Buch bestellt und sich dieses an eine Adresse dort schicken lässt, zahlt weniger als der Kunde im benachbarten Basel. Gegen diese Benachteiligung und zusätzliche Belastung der Schweizer Konsumenten wehrt sich auch das Konsumentenforum kf.

Grafik 2

► Studien erwarten, dass der Onlinehandel in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen wird. Der Buchhandel dürfte von diesem Trend besonders betroffen sein. Einerseits ist dies auf die steigende Bedeutung des E-Books zurückzuführen. Andererseits können Kunden das Buch im Internet auf einfache Weise bestellen – weder ist eine Konfektionsgrösse nötig, noch muss es frisch geliefert werden. Dass grosse ausländische Verlage aufgrund der Buchpreisbindung ihre Margen zulasten von Kunden aus der Schweiz erhöhen können, ist vor diesem Hintergrund besonders ärgerlich.

► Bund investiert jährlich über 200 Millionen Franken in die Förderung des Buches.

► Günstige Bücherpreise sind die beste Leseförderung.

Internethandel boomt: Gesetzlich verordnet mehr an ausländische Verlage bezahlen?

Quelle: Schweizer Onlinehandel 2011 (Studie der Universität St. Gallen) und Einschätzung der Branche

Die Aufhebung der Buchpreisbindung vor vier Jahren hat ausserdem gezeigt, dass Bücher nicht durch ein staatliches Preiskartell geschützt werden müssen. Weder hat ein vermehrtes Sterben von Buchhandlungen eingesetzt, noch hat die Angebotsvielfalt gelitten. Zudem fördert der Bund das Kulturgut Buch bereits durch eine Vielzahl von gezielten Massnahmen. Gemäss einer Studie des Bundesamts für Kultur³ belaufen sich die jährlichen Kosten für die Buch- und Bibliothekenförderung auf über 200 Millionen Franken. Darin nicht eingerechnet ist der reduzierte Mehrwertsteuersatz, der die Buchhändler zusätzlich um 40 bis 50 Millionen Franken entlastet.

Gesetz kann kulturellen Wandel nicht aufhalten

Kulturelle Ziele und eine Büchervielfalt lassen sich nicht mit einer Preisbindung erreichen. Dass immer weniger Bücher gelesen werden, ist eine Tatsache. Auch bezahlte Zeitungen verzeichnen einen Leserschwund. Die meisten bezahlten Tageszeitungen büsst 2011 zwischen zwei und sieben Prozent ihrer Auflage ein. Aber ein kultureller Wandel kann nicht durch eine Regulierung aufgehalten werden. Das Buch befindet sich im steten Konkurrenzkampf mit neuen Medien und den unterschiedlichsten Freizeitangeboten. Die Zeit der Konsumentinnen und Konsumenten ist beschränkt. Vor diesem Hintergrund sind günstige – also nicht preisgebundene – Bücher die beste Leseförderung.

³ «Panorama der öffentlichen Massnahmen zur Buchförderung», publiziert im September 2008.

Wettbewerb bringt uns weiter

▶ Die Buchpreisbindung ist ein ordnungspolitischer Sündenfall mit gefährlicher Präjudizwirkung.

Ein funktionierender Wettbewerb ist das Kernelement der Marktwirtschaft. Und er spornt zur Weiterentwicklung an. Die Buchpreisbindung ist ein verfehelter Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit – sie ist eine ordnungspolitische Sünde und schafft ein gefährliches Präjudiz für planwirtschaftliche Regelungen. Mit deren Annahme würde eine wettbewerbsfeindliche Regelung eingeführt, der Schweizer Markt würde isoliert. Dieses negative Signal würde über den Büchermarkt hinausstrahlen. Weitere Branchen könnten ähnliche Begehren stellen. Zu denken wäre hier beispielsweise an die Musikbranche, wobei in diesem Fall wie bei der Buchpreisbindung ausländische Musikproduzenten oder Schweizer Importeure mehr profitieren würden als die einheimischen Künstler und auserlesene Plattengeschäfte. Bestellt ein Popfan eine CD online direkt in den USA, profitiert der amerikanische Verlag. Und wenn ein Klassikfan eine CD im Fachhandel erwirbt, zahlt er den vom Importeur festgelegten Preis. Auch hier würde beide Male der Preis für Schweizer Kunden ungerechtfertigt erhöht.

▶ Preiskartelle schaden, auch im Büchermarkt.

Der WEKO-Entscheid aus dem Jahr 1999 wurde vom Bundesgericht gestützt. Im Rahmen des über zehnjährigen Verfahrens vor den Wettbewerbsbehörden und Gerichten wurden zahlreiche Abklärungen und Studien für einen sorgfältig ausgewogenen Entscheid beigezogen. In der Gesamtabwägung überzeugten die Argumente für eine Liberalisierung klar. Neue Erkenntnisse bringen die Befürworter des Buchpreiskartells nicht vor. Ihnen obliegt nun aber die «Beweislast». Nicht die Freiheit, sondern deren Einschränkung muss in einem liberalen Staat begründet werden.

▶ Teure Bücher und ein staatliches Verbot von Rabatten schaden dem Portemonnaie.

Fünf ordnungspolitische Gründe gegen die Buchpreisbindung

Die Buchpreisbindung will das Kulturgut Buch fördern. Doch dieses Ziel wird durch eine Preisbindung nicht erreicht – im Gegenteil. Denn sie verbessert die Qualität des Angebots nicht und führt gleichzeitig zu einer Verteuerung der tatsächlich nachgefragten Bücher. Das Buch verliert gegenüber anderen Freizeitangeboten an Attraktivität.

▶ Ein staatlicher Eingriff setzt ein Marktversagen voraus.

Das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage funktioniert auf dem heutigen freien Büchermarkt. Nicht zuletzt dank dem Internet haben Schweizerinnen und Schweizer Zugang zu einer hohen Sortimentsbreite zu bestmöglichen Preisen. Die ordnungspolitische Voraussetzung für einen Staatseingriff ist somit nicht gegeben; eine Abschottung des Schweizer Marktes wäre falsch.

▶ Das Kulturgut Buch wird bereits staatlich gefördert – die direkte Buchförderung ist effizienter und besser als eine Preisbindung.

Zwischen Buchpreisbindung, Titelvielfalt, Sortimentsbreite und Buchhandels-dichte besteht kein kausaler Zusammenhang. Dies haben empirische Untersuchungen der Wettbewerbsbehörde gezeigt. Eine Preisbindung ist deshalb das falsche Instrument zur Förderung des Kulturguts Buch. Gegen eine Förderung von speziellen, kulturell wertvollen Büchern ist wenig einzuwenden. Das effizientere Instrument hierfür stellt jedoch die direkte staatliche Buch- und Verlagsförderung dar.

▶ Verfassungsmässigkeit der Buchpreisbindung ist nicht gegeben.

Wettbewerbskommission und Bundesrat haben die Buchpreisbindung als unzulässige Absprache qualifiziert. Zudem stellt sich die Frage nach der Verfassungsmässigkeit. Buchverlag und -handel sollen neu unzulässige Preisabsprachen vornehmen dürfen. Doch bleibt ungeklärt, wie dieser Sonderfall gegenüber anderen Branchen, die gemäss Kartellgesetz keine Absprachen treffen dürfen, zu rechtfertigen ist.

▶ Zickzackkurs führt zu Rechtsunsicherheit.

Die Buchpreisbindung wurde erst 2007 abgeschafft, die Auswirkungen dieses Entscheids konnten noch nicht nachgewiesen werden. Wird die Preisbindung trotzdem nach derart kurzer Zeit wieder eingeführt, entsteht bei den Unternehmen Rechtsunsicherheit. Sie können ihre Firmenstrategien und damit verbundene Investitionen nicht mehr optimal festlegen.

Weitere Informationen:

www.buchpreisbindung-nein.ch

Rückfragen:

thomas.pletscher@economiesuisse.ch

carola.etter-gick@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch