

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes

A. Problem und Ziel

Das Buchpreisbindungsgesetz regelt zum Schutz des Kulturgutes Buch die Verpflichtung der Verlage, für den Verkauf von Büchern an Letztabnehmer einen Preis festzusetzen und die Verpflichtung der Händler, beim Verkauf der Bücher an Letztabnehmer diesen festgesetzten Preis einzuhalten. Vor dem Hintergrund der Veränderungen des Marktumfeldes durch die digitalen Medien bedarf das Gesetz in Bezug auf elektronische Bücher einer Anpassung, die Rechtssicherheit schafft. Dadurch soll die Erreichung des Zwecks des Gesetzes – Erhalt eines breiten Buchangebots und Zugänglichkeit für eine breite Öffentlichkeit – mittel- und langfristig sichergestellt werden.

B. Lösung

Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es sind keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht durch das Gesetz kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die Verlage haben bereits bislang Preise für elektronische Bücher festgelegt und veröffentlicht. Der jährliche laufende Erfüllungsaufwand dürfte deshalb unverändert bleiben. Das trifft auch auf die betroffenen mittelständischen Unternehmen zu.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung ergibt sich kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Es wird durch das Gesetz keine Erhöhung des Preisniveaus für elektronische Bücher erwartet, da eine nahezu lückenlose faktische Preisbindung in diesem Bereich bereits heute Praxis im Buchhandel ist.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 6. April 2016

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes
mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Der Bundesrat hat in seiner 943. Sitzung am 18. März 2016 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes**

Das Buchpreisbindungsgesetz vom 2. September 2002 (BGBl. I S. 3448), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Juli 2006 (BGBl. I S. 1530) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 2 Absatz 1 Nummer 3 werden nach dem Wort „substituieren“ ein Komma und die Wörter „wie zum Beispiel zum dauerhaften Zugriff angebotene elektronische Bücher,“ eingefügt.
2. In § 3 werden nach dem Wort „Letztabnehmer“ die Wörter „in Deutschland“ eingefügt.
3. § 4 wird aufgehoben.
4. § 5 Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:
„Wer Bücher für den Verkauf an Letztabnehmer in Deutschland verlegt oder importiert, ist verpflichtet, einen Preis einschließlich Umsatzsteuer (Endpreis) für die Ausgabe eines Buches für den Verkauf an Letztabnehmer in Deutschland festzusetzen und in geeigneter Weise zu veröffentlichen.“
5. § 11 wird aufgehoben.

Artikel 2**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. September 2016 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

CDU, CSU und SPD haben in ihrem Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode „Deutschlands Zukunft gestalten“ vereinbart, die Buchpreisbindung als essentielles Mittel zur Erhaltung der Vielfalt des Buchangebots und der Buchhandlungen auch im Hinblick auf elektronische Bücher abzusichern. Die Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes ist erforderlich, um verbleibende Rechtsunsicherheit in Bezug auf elektronische Bücher zu beseitigen. Es wird deshalb klargestellt, dass elektronische Bücher in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Die Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes stellt sicher, dass die Ziele des Gesetzes, wie sie in § 1 des Buchpreisbindungsgesetzes festgelegt sind, auch in einem sich durch die digitalen Medien ändernden Marktumfeld erreicht werden können.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Buchpreisbindungsgesetzes im Jahr 2002 waren der Internethandel und digitale Medien noch vergleichsweise unbedeutend. Heute hat sich dies deutlich verändert. Der Anteil der über das Internet verkauften Bücher ist gestiegen. Elektronische Bücher haben sich als Substitute zum gedruckten Buch etabliert. Neue und verbesserte Lesegeräte sowie einfache Technologien zum Herunterladen von Inhalten befördern diese Entwicklung. Das Nutzerverhalten ändert sich. Für die Zukunft sind vor allem Zuwächse im Downloadbereich absehbar.

Mit der Streichung der Ausnahme für den grenzüberschreitenden Handel wird die Einhaltung der Buchpreisbindung an die Letztabnehmer in Deutschland sichergestellt, unabhängig vom Sitz des Verlages oder Händlers. Umgehungen der Buchpreisbindung können so ausgeschlossen werden.

Damit werden Anreize für weitere innovative Entwicklungen in der Buchbranche gesetzt.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Änderung nimmt explizit die elektronischen Bücher in die Aufzählung der unter die Buchpreisbindung fallenden Produkte im Buchpreisbindungsgesetz auf. Weiterer Änderungsbedarf ergibt sich daraus nicht. Bislang zulässige Verkaufsmodelle, z. B. hinsichtlich der Möglichkeit der Preisänderung, bleiben weiterhin erlaubt.

Darüber hinaus wird die in § 4 des Gesetzes bislang enthaltene Begrenzung auf nationale Buchverkäufe durch die Geltung der Regelungen für den Verkauf an Letztabnehmer in Deutschland ersetzt.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes beruht auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 (Recht der Wirtschaft) des Grundgesetzes.

Die Berechtigung des Bundes zur Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus Artikel 72 Absatz 2 Alternative 2 des Grundgesetzes. Die Regelungen des Buchpreisbindungsgesetzes dienen der Wahrung der Wirtschaftseinheit und dem Schutz des Kulturgutes Buch. Das trifft auch auf die Änderungen durch Artikel 1 zu. Es sollen weiterhin einheitliche Bedingungen für den Vertrieb von Büchern an Letztverbraucher in Deutschland gelten. Dies liegt im gesamtstaatlichen Interesse. Es geht um den Erhalt eines breiten Buchangebots und das Zugänglichmachen der Bücher für alle Letztverbraucher in Deutschland. Dies ist nicht von den Besonderheiten eines Bundeslandes geprägt. Die Regelungen des Artikels 1 sind auch notwendig, um das Kulturgut Buch zu schützen. Dies setzt das Bestehen eines leistungsfähigen Buchmarktes voraus. Die Existenz einer

Vielzahl kleiner und mittlerer Verlage und eines dichten Netzes von Buchhandlungen gewährleistet die Verfügbarkeit eines vielfältigen Buchangebots. Zudem können Bücher verlegt werden, die zwar von vornherein nur eine niedrige Auflage erwarten lassen, jedoch einen hohen kulturellen Wert besitzen. Dadurch wird der Bedeutung von Büchern als Kulturgüter Rechnung getragen.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Der Schutz des Buches als Kulturgut ist als ein zwingender Grund des Allgemeininteresses in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs anerkannt. Eine etwaige Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit bzw. der Dienstleistungsfreiheit im Falle des grenzüberschreitenden gewerbs- oder geschäftsmäßigen Verkaufs an Letztabnehmer in Deutschland kann daher unionsrechtlich gerechtfertigt werden.

Es bestehen keine völkerrechtlichen Vereinbarungen, die dem Änderungsgesetz entgegenstehen.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Gesetzentwurf enthält keine Rechts- oder Verwaltungsvereinfachung.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Nachhaltigkeitsaspekte sind nicht berührt.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es sind keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand zu erwarten.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht durch das Gesetz kein Erfüllungsaufwand.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die Verlage haben bereits bislang Preise für elektronische Bücher festgesetzt und veröffentlicht. Der jährliche laufende Erfüllungsaufwand dürfte deshalb unverändert bleiben. Das trifft auch auf die betroffenen mittelständischen Unternehmen zu.

c) Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung ergibt sich kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

5. Weitere Kosten

Eine Erhöhung des durchschnittlichen Preisniveaus für elektronische Bücher durch das Gesetz ist nicht zu erwarten.

6. Gleichstellungspolitische Relevanzprüfung

Im Zuge der gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vorzunehmenden Relevanzprüfung sind unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwiderlaufen.

VII. Befristung; Evaluation

Das Gesetz ist nicht befristet, eine Evaluierung ist nicht vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 2 Absatz 1 Nummer 3)

Die Änderung des § 2 Absatz 1 Nummer 3 stellt klar, dass das Gesetz auch für elektronische Bücher gilt.

Bereits derzeit unterliegen die sog. buchnahen Produkte der Preisbindung. Voraussetzung ist, dass sie Bücher, Musiknoten oder kartographische Produkte reproduzieren oder substituieren und bei der Würdigung der Gesamtumstände als überwiegend verlags- oder buchhandelstypisch anzusehen sind. Daher unterliegen auch bislang elektronische Bücher mit den den gedruckten Büchern nachempfundenen Eigenschaften – als Substitut des Buches – der Preisbindung. Auch digitale Musiknoten, die Musiknoten reproduzieren oder substituieren und als überwiegend verlags- oder buchhandelstypisch anzusehen sind, unterliegen der Preisbindung.

Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit für die Marktbeteiligten wird dies für elektronische Bücher nunmehr ausdrücklich geregelt. Der Preisbindung unterliegende elektronische Bücher werden zum dauerhaften Zugriff angeboten und sind unter Würdigung aller Umstände als überwiegend verlags- oder buchhandelstypisch anzusehen. Es ist nicht erforderlich, dass sie auch in gedruckter Form vorliegen. Elektronische Bücher, die nicht als verlags- oder buchhandelstypisch anzusehen sind, wie beispielsweise von den Autoren selbst unter Nutzung spezialisierter Plattformen veröffentlichte elektronische Bücher, fallen nicht unter die Preisbindung.

Auch muss der Nutzer dauerhaft das Recht erwerben, das elektronische Buch zu lesen, da dies mit dem Verkauf des Buches vergleichbar ist. Ein temporärer Zugriff z. B. über einen monatlichen Mietpreis wird nicht von der Preisbindung erfasst.

Physische oder elektronische Hörbücher sind als Tonträger weiterhin weder Bücher noch buchnahe Produkte im Sinne des Gesetzes.

Die Aufzählung der Nummer 3 bleibt für weitere neue technische Entwicklungen offen. Grundsätzlich muss jedes einzelne neue Erzeugnis, wie bislang auch, nach Inhalt, Zweck, Herstellungsweise und Vertriebsmethode geprüft werden, um eine Einbeziehung in die Preisbindung zu rechtfertigen.

Zu Nummer 2 (§ 3)

Die Änderung bewirkt, dass künftig auch grenzüberschreitende gewerbs- oder geschäftsmäßige Buchverkäufe an Letztabnehmer in Deutschland unter die Preisbindung des Gesetzes fallen.

Elektronische Bücher als Substitut für Bücher unterliegen denselben EU-rechtlichen Anforderungen wie gedruckte Bücher.

Die Aufnahme des grenzüberschreitenden Verkaufs an Letztabnehmer in Deutschland ist EU-rechtlich zulässig. Rechtlich werden inländische und grenzüberschreitende Verkäufe von Büchern gleich behandelt. Die Wareneinfuhr wird nicht behindert. Zugleich ist der Schutz des Buches als Kulturgut als ein zwingender Grund des Allgemeininteresses in der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs anerkannt. Eine etwaige Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit bzw. der Dienstleistungsfreiheit im Falle des grenzüberschreitenden gewerbs- oder geschäftsmäßigen Verkaufs an Letztabnehmer in Deutschland können daher unionsrechtlich gerechtfertigt werden. Die entsprechenden Erwägungen gelten dabei unabhängig davon, ob es sich um Bücher in gedruckter oder elektronischer Fassung handelt.

Zugleich werden mit der Änderung Unklarheiten beseitigt, welche Online-Aktivitäten als grenzüberschreitend angesehen werden und welche nicht. Künftig knüpft der Anwendungsbereich an den Verkauf der Bücher an Letztabnehmer in Deutschland an. Das ist sachgerecht und verhindert eine Unterwanderung der in Deutschland geltenden Buchpreisbindung bei Online-Verkäufen von gedruckten und elektronischen Büchern vom Ausland. Der Schutz des Kulturgutes Buch als ein zwingender Grund des Allgemeininteresses kann in dem sich verändernden Marktumfeld nur so wirksam sichergestellt werden. Das ist auch verhältnismäßig, denn über ein milderes Mittel lässt sich dieses Ziel nicht erreichen.

Zu Nummer 3 (§ 4)

Durch die Änderung des § 3 wird die bisherige Begrenzung des § 4 obsolet.

Zu Nummer 4 (§ 5 Absatz 1)

Die Änderung des § 5 Absatz 1, der die Verpflichtung zur Festsetzung eines Preises für die Ausgabe eines Buches enthält, ist eine Folgeänderung zur Änderung von § 3 (siehe Nummer 2), die die grundsätzliche Begrenzung auf nicht grenzüberschreitende Verkäufe aufhebt.

Die Verpflichtung, einen Preis festzusetzen und zu veröffentlichen, bezieht sich wie bisher auf eine Ausgabe eines Buches. Für elektronische Bücher können demnach andere Preise als für gedruckte Bücher festgesetzt werden. Das gilt auch für verschiedene Ausgaben elektronischer Bücher.

Zu Nummer 5 (§ 11)

§ 11 war als Übergangsregelung bei Inkrafttreten des Buchpreisbindungsgesetzes erforderlich. Aus Gründen der Rechtsbereinigung kann sie nunmehr aufgehoben werden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Mit der Festlegung des 1. September 2016 als Datum des Inkrafttretens wird den betroffenen Unternehmen ausreichend Zeit zur Anpassung an die neue Rechtslage gegeben.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 943. Sitzung am 18. März 2016 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob ein Verbot von Absatzförderungsmaßnahmen, mit denen die Buchpreisbindung unterlaufen wird, aufgenommen werden kann.

Begründung:

Große Buchhändler betreiben zum Teil in großem Umfang Absatzfördermaßnahmen wie Kundenbindung durch Gutscheine, Werbung mit Spenden oder „Affiliate“-Programme (Provisionsgebundene Verlinkung oder Vermittlung im Internet). Es besteht die Gefahr, dass kleinere Marktteilnehmer, die dies nicht in diesem Umfang anbieten können, verdrängt werden. Soweit diese Maßnahmen die Buchpreisbindung unterlaufen, sind sie bereits jetzt unzulässig. Die Klärung der Unzulässigkeit erfolgt durch die Rechtsprechung. Hier wäre es wünschenswert, Rechtssicherheit durch die Aufnahme konkreter Kriterien in das Gesetz zu schaffen.

Anlage 3**Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates**

Die Bundesregierung hat geprüft, ob ein Verbot von Absatzfördermaßnahmen, mit denen die Buchpreisbindung unterlaufen wird, in das Gesetz aufgenommen werden sollte.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass der Zweck der gesetzlichen Buchpreisbindung nur erreicht werden kann, wenn Unterschreitungen der gebundenen Preise wirksam verhindert werden. Sie hält jedoch eine zusätzliche Regelung, dass Absatzfördermaßnahmen, mit denen die Buchpreisbindung unterlaufen wird, verboten sind, nicht für erforderlich. Bereits nach geltender Rechtslage sind Absatzfördermaßnahmen, die die Buchpreisbindung unterlaufen, unzulässig und können wirksam ausgeschlossen und sanktioniert werden.

Die Aufnahme konkreter Kriterien für unzulässige Absatzfördermaßnahmen in das Buchpreisbindungsgesetz ist aus Sicht der Bundesregierung nicht geeignet, mehr Rechtssicherheit zu schaffen. Die Klärung der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Absatzfördermaßnahmen durch die Gerichte hat sich bewährt und sollte unverändert bestehen bleiben.

Das Buchpreisbindungsgesetz schaltet zum Schutz des Kulturgutes Buch den Preiswettbewerb zwischen Buchhändlern auf der Ebene des Verkaufs an Letztabnehmer aus. Dadurch wird sichergestellt, dass Verbraucher Bücher überall zum gleichen Preis erhalten. Das Verbot des Preiswettbewerbs zwischen den Einzelhändlern schließt ein, dass z. B. Preisnachlässe oder Boni an Letztverbraucher grundsätzlich nicht gewährt werden dürfen. Ausnahmen sind abschließend in § 7 BuchPrG geregelt. Maßnahmen zur Umgehung der Preisbindung sind unzulässig.

Mit der Buchpreisbindung wird aber der Wettbewerb nicht insgesamt ausgeschlossen. Zulässig ist beispielsweise, dass Verleger den Händlern Rabatte gewähren und Händler in Werbung oder Verkaufsförderung investieren dürfen. Dies ist durch die Berufsausübungsfreiheit grundgesetzlich geschützt. Sinn und Zweck der Buchpreisbindung ist es somit nicht, über das Verbot des Preiswettbewerbs beim Verkauf von Büchern an Letztabnehmer hinaus, Händler in ihrer unternehmerischen Freiheit in Bezug auf den Einsatz und die Entwicklung von Marketinginstrumenten zu beschränken. Durch höchstrichterliche Rechtsprechung ist geklärt, dass der Maßstab für die Prüfung z. B. von Gutscheinen wegen eines Verstoßes gegen die Buchpreisbindung ist, ob das Vermögen des Buchhändlers beim Verkauf neuer Bücher in Höhe des gebundenen Preises vermehrt wird (zuletzt BGH, Urteil vom 23. Juli 2015 – I ZR 83/14). Wer Gutscheine zum Erwerb preisgebundener Bücher einsetzt, muss nachweisen, dass er eine dem Gutscheinwert entsprechende Gegenleistung erhalten hat.

Beim Bundesgerichtshof derzeit anhängig ist die Klärung, ob und inwieweit das vom Bundesrat in der Begründung seiner Stellungnahme erwähnte Affiliate-Programm eine zulässige Absatzfördermaßnahme darstellt oder ein Verstoß gegen die Buchpreisbindung ist. Auch diese erwartete Entscheidung wird zu mehr Rechtssicherheit beitragen.

Aufgrund der Vielfalt einzelner Fallgestaltungen ist aus der Sicht der Bundesregierung der im Buchpreisbindungsgesetz enthaltene und an das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb angelehnte Mechanismus der Durchsetzung der Preisbindung über Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche sachgerecht und ausreichend. Es ist davon auszugehen, dass so auch künftig Fälle von Preisbindungsverstößen wirksam unterbunden werden können.

