Vorabveröffentlichung
Die finale Version des Beitrags erscheint in ZWeR 4/2026

Andreas Fuchs[*)]

Die Vereinbarkeit der gesetzlichen Buchpreisbindung in Deutschland mit der unionsrechtlichen Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV)

Gesetzliche Preisbindungsvorschriften für bestimmte Produkte wie insbesondere Bücher sind in diversen EU-Mitgliedstaaten verbreitet und waren bereits in der Vergangenheit Gegenstand wegweisender EuGH-Entscheidungen. Vor kurzem hat der österreichische OGH mehrere Fragen zur Europarechtskonformität von mitgliedstaatlichen gesetzlichen Vorschriften zur Buchpreisbindung wie in Österreich und Deutschland dem EuGH zur Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV vorgelegt (Rs C-780/25 – Desch-Drexler II). Dabei geht es im Wesentlichen um die Vereinbarkeit mit der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV, aber auch um einen möglichen Verstoß gegen den Grundsatz der Unionstreue nach Art. 4 Abs. 3 EUV i. V. m. Art. 101 AEUV im Hinblick auf eine Beeinträchtigung der praktischen Wirksamkeit des europäischen Kartellverbots. Im Folgenden wird aus Platzgründen nur der erste Themenkomplex im Hinblick auf das deutsche BuchPrG aufgegriffen, während eine Auseinandersetzung mit der Reichweite der sog. effet utile-Rechtsprechung des EuGH einer gesonderten Veröffentlichung vorbehalten bleiben muss.

Inhaltsübersicht

I. Einleitung
II. Ratio legis, Regelungskonzept und ökonomische Rechtfertigung der Buchpreisbindung
1. Ratio legis
2. Das Regelungskonzept des BuchPrG
2.1. Implementierung der Preisbindung durch einseitige Auferlegung von Pflichten
2.2 Anwendungsbereich und Ausnahmen
2.3 Ergänzende Regelungen
3. Die Kritik der Monopolkommission an der ökonomischen Legitimation der Buchpreisbindung
4. Wirtschaftlicher Hintergrund und Charakteristika des Buchmarktes
4.1 Das Buch als Kultur- und Wirtschaftsgut
4.1.1 Besondere Produkteigenschaften des Buches
4.1.2 Warengruppen und Editionsformen
4.2 Organisation des Buchvertriebs in Deutschland
4.2.1 Marktstruktur
4.2.2 Wettbewerbsparameter im stationären und Online-Buchhandel

---

* Prof. Dr. iur., LL.M. (Michigan), RiOLG a. D., Emeritus am Institut für Unternehmens- und Wirtschaftsrecht der Universität Osnabrück. Die vorliegende Untersuchung geht in wesentlichen Teilen auf ein Rechtsgutachten zurück, das Verf. ursprünglich im Jahr 2019 im Auftrag des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e. V. erstellt hat. Aus Anlass des derzeit vor dem EuGH anhängigen Vorabentscheidungsersuchens des österreichischen Obersten Gerichtshofs (OGH) nach Art. 267 AEUV zur Unionsrechtskonformität gesetzlicher Buchpreisbindungsvorschriften (Rs C-780/25 – Desch-Drexler II) sind die Ausführungen unter Einbeziehung insbesondere neuerer Erkenntnisse ökonomischer Studien zur tatsächlichen Wirkung von gesetzlichen Buchpreisbindungssystemen umfassend aktualisiert, erweitert und vertieft worden.

III. Beschränkung des freien Warenverkehrs durch das BuchPrG?
1. Ausgangspunkt
2. Die bisherige Rechtsprechung des EuGH zu gesetzlichen Systemen der Buchpreisbindung
2.1 Leclerc
2.2 LIBRO
2.3 Amazon EU
2.4 Vorläufige Bewertung der Regelungen im BuchPrG
3. Vergleich mit der Beurteilung der Preisbindung für verschreibungspflichtige Arzneimittel
3.1 Das EuGH-Urteil im Fall „Deutsche Parkinson Vereinigung“
3.2 Relevanz für die Beurteilung der Buchpreisbindung?
3.2.1 Abweichende Marktverhältnisse auf dem Buchmarkt
3.2.2 Besonderheiten bei E-Books?
3.3 Zwischenergebnis
IV. Rechtfertigung etwaiger beschränkender Wirkungen
1. Allgemeine Grundlagen
2. Schutz des Kulturguts Buch als zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses
2.1 Grundsätzliche Anerkennung in der Rechtsprechung des EuGH
2.2 Anforderungen an die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes
2.2.1 Konkretisierung des Schutzziels
2.2.2 Nachweis der objektiven Eignung zur Förderung des Schutzziels
2.2.3 Erforderlichkeit der vertikalen Preisbindung
3. Die konkrete Eignung der Buchpreisbindung als Schutzinstrument
3.1 Die ökonomischen Wirkungen der vertikalen Preisbindung
3.1.1 Theoretische Erklärungsansätze
3.1.2 Ökonomische Studien über die tatsächlichen Wirkungen im Buchsektor
3.1.2.1 Ausgangspunkt
3.1.2.2 Erfahrungen in ausgewählten Ländern
3.1.2.3 Bedeutung und Verhältnis des stationären Buchhandels zum Online-Handel
3.1.2.4 Zusammenfassende Bewertung
3.2 Wirksame Bekämpfung von Umgehungen der Preisbindung
3.2.1 Ausgangspunkt
3.2.2 Beispiele aus der Entscheidungspraxis
3.2.3 Zwischenergebnis
4. Die Erforderlichkeit der Buchpreisbindung
4.1. Potentiell weniger belastende Alternativen
4.1.1 Staatliche Fördermittel
4.1.2 Mildere Ausgestaltung der Preisbindung
4.2 Rechtfertigung der Einbeziehung von E-Books
4.2.1 Die Kritik der Monopolkommission
4.2.2 Rechtfertigung als notwendiger Umgehungsschutz
V. Zukunftsfähigkeit der Buchpreisbindung
1. Herausforderungen durch Online-Handel und Digitalisierung
2. Konzentrationstendenzen im Buchhandel als Gefahr für die gesetzliche Preisbindung?
VI. Fazit

I. Einleitung

Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit zur Preissetzung haben im Buchbereich eine lange Tradition, die teilweise bis ins 19. Jahrhundert zurückreicht.[1)] Die früher in einer Reihe europäischer Jurisdiktionen verbreiteten vertraglichen Arrangements zur Umsetzung einer vertikalen Preisbindung für Bücher sind vor allem wegen kartellrechtlicher Bedenken weitgehend aufgegeben[2)] und überwiegend durch staatliche Vorgaben ersetzt worden. Insbesondere in Frankreich, Österreich und Deutschland schreiben entsprechende Gesetze vor, dass Verleger und Importeure für den Verkauf von Büchern an Letztabnehmer einen bestimmten Fest- oder Mindestpreis festlegen müssen. Manche Länder wie die Schweiz und Großbritannien haben dagegen auf eine Fortführung der Buchpreisbindung verzichtet,[3)] während andere Staaten wie etwa Italien ein zuvor recht liberales System durch eine hoheitliche Begrenzung von Rabatten und damit wirksame Preisbindung für Bücher abgelöst haben.[4)]

Nationale gesetzliche Preisbindungssysteme verfolgen durchweg das Ziel, das Buch als Kulturgut zu schützen, stehen aber in einem Spannungsverhältnis zu einem offenen, durch unverfälschten Wettbewerb und einen freien Marktzugang für Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten geprägten europäischen Binnenmarkt. Insoweit rückt in erster Linie die Frage nach einem möglichen Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) ins Blickfeld, während die weitere Problematik, ob eine staatlich vorgeschriebene branchenweite vertikale Preisbindung, wie sie etwa das deutsche Buchpreisbindungsgesetz (BuchPrG) 2002 eingeführt hat, im Falle spürbarer grenzüberschreitender Auswirkungen die praktische Wirksamkeit des europäischen Kartellverbots gefährdet, hier nicht aufgegriffen werden soll.

Auch bei anderen Produkten gibt es staatliche Vorgaben zur Einführung von festen Preisen. Insoweit hat vor zehn Jahren eine Entscheidung des EuGH große Aufmerksamkeit erregt und auch die seit Mitte der 1980er Jahre immer mal wieder aufkeimende Diskussion um die unionsrechtliche Zulässigkeit von mitgliedstaatlichen Systemen der Buchpreisbindung neu entfacht. Denn mit seinem Urteil vom 19. 10. 2016 im Fall „Deutsche Parkinson Vereinigung“ hat der EuGH die **Preisbindung für verschreibungspflichtige Arzneimittel** in Deutschland (§ 78 AMG a. F.) als unzulässige Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) qualifiziert.[5)] Sie stelle eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung dar, weil sie den Marktzugang für ausländische Versandapotheken zum Markt stärker behindere als für stationäre Apotheken im Inland.[6)] Eine Rechtfertigung unter dem Gesichtspunkt des Gesundheitsschutzes (Art. 36 AEUV) komme nicht in Betracht, da die Beschränkung nicht verhältnismäßig sei. Denn schon die Eignung der Regelung zur vertikalen Preisbindung bei Arzneimitteln zur Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung der

---

1) Vgl. zur Geschichte der Buchpreisbindung in Deutschland insbes. *Wallenfels/Russ*, BuchPrBG, 8. Aufl. 2025, § 1 Rz. 21 ff. m. w. N.; zu den ersten Anfängen auch *Epple*, Die Wurzeln der vertikalen Preisbindung in Deutschland – Eine rechtshistorische Analyse, 2014, S. 24 ff.; zur Entwicklung in Österreich *Tonninger*, Buchpreisbindung in Österreich, Kommentar zum BuchPrBG 2023, 3. Aufl. 2023, Vor § 1 Rz. 1 ff.

2) Das betraf etwa das frühere Sammelreverssystem in Deutschland, Österreich und der Schweiz (vgl. hierzu z. B. *Wallenfels/Russ*, BuchPrBG, 8. Aufl. 2025, § 1 Rz. 29 ff.; *Everling*, Buchpreisbindung im deutschen Sprachraum und Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 16 ff.; *Goldschmitt*, Grenzüberschreitende Buchpreisbindung und internationaler Buchmarkt, 2000, S. 37 ff.), und das sog. „Net Book Agreement“ (NBA) in Großbritannien (hierzu z. B. *Goldschmitt*,a. a. O., S. 60 ff.).

3) *Wallenfels/Russ*, BuchPrBG, 8. Aufl. 2025, § 1 Rz. 85, 98.

4) *Wallenfels/Russ*, BuchPrBG, 8. Aufl. 2025, § 1 Rz. 101.

5) EuGH, Urt. v. 19. 10. 2016 – C-148/15, GRUR 2016, 1312 = NJW 2016, 3771 = NVwZ 2016, 1793 (m.Anm. *Ludwigs*) = EuZW 2016, 958 – Deutsche Parkinson Vereinigung.

6) EuGH, a. a. O., Rz. 24-27.

Bevölkerung mit Arzneimitteln nicht hinreichend konkret unter Beibringung entsprechender empirischer Nachweise dargetan.[7)]

Aus diesem Urteil, das insgesamt auf ein durchaus unterschiedliches Echo gestoßen ist,[8)] sind in der Literatur teilweise weitreichende Schlussfolgerungen im Hinblick auf seine Bedeutung für gesetzliche Preisbindungsregelungen in anderen Branchen abgeleitet worden.[9)] Insbesondere hat sich die **Monopolkommission** zu einem **Sondergutachten** über **„Die Buchpreisbindung in einem sich ändernden Marktumfeld“**[10)] veranlasst gesehen. Darin hat sie erhebliche Bedenken wettbewerbspolitischer und -rechtlicher Art gegen die Buchpreisbindung vorgebracht und damit ihre schon früher zum seinerzeit auf vertraglicher Basis geregelten System geäußerte Kritik erneuert und vertieft.[11)] Im Ergebnis spricht sich die Monopolkommission in ihrem Sondergutachten für die Abschaffung der Buchpreisbindung in Deutschland aus.

Im politischen Raum ist das freilich nicht auf Gegenliebe gestoßen. Als Reaktion auf das Sondergutachten der Monopolkommission hat der Deutsche Bundestag seinerzeit einstimmig betont, an der gesetzlichen Buchpreisbindung festhalten zu wollen.[12)] In der neueren Literatur sind die Auffassungen dagegen durchaus geteilt. Während einige Autoren die Übertragbarkeit der Erwägungen des EuGH zur Arzneimittelpreisbindung auf den Buchhandelsbereich befürworten und einen Verstoß des BuchPrG gegen die Warenverkehrsfreiheit annehmen,[13)] betonen andere die unterschiedlichen Marktverhältnisse zwischen beiden Sektoren und halten die gesetzliche Buchpreisbindung in Deutschland für unionsrechtskonform.[14)]

Besondere Aktualität gewinnt die Frage der Europarechtskonformität der gesetzlichen Buchpreisbindung durch ein **Vorabentscheidungsersuchen des österreichischen Obersten Gerichtshofs (OGH),** mit dem er dem EUGH vier Fragen zur Vereinbarkeit nationaler Rechtsvorschriften zur vertikalen Buchpreisbindung „wie § 4 Abs. 2 öBPrBG 2023 und § 5 Abs. 3 dBuchPrG“ vorgelegt hat.[15)]

Dabei geht es um die Vereinbarkeit

1. mit der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV),

2. mit dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue (Art. 4 Abs. 3 AEUV) im Hinblick auf eine Beeinträchtigung der praktischen Wirksamkeit des Kartellverbots (Art. 101 AEUV),

3. mit der Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit (Art. 11 GRCh) sowie der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 GRCh), soweit eine Ankündigung von

---

7) EuGH, a. a. O., Rz. 34 ff.

8) Zust. z. B. *Mittwoch* EuZW 2016, 936 ff.; scharfe Kritik dagegen bei *Dettling* EuZW 2018, 228 ff.

9) Vgl. etwa *Mittwoch* EuZW 2016, 936, 939 („zentrale Aussage, dass Preisbindungsregelungen eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit darstellen „verallgemeinerungsfähig; „Zukunft der deutschen Buchpreisbindung fraglich“).

10) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Baden-Baden 2018.

11) Vgl. Monopolkommission, XIII. Hauptgutachten 1998/1999, S. 379 ff. zum sog. Sammelrevers.

12) Vgl. BT-Drucks. 19/6413 v. 11. 12. 2018 – „Kulturgut Buch fördern – Buchpreisbindung erhalten“.

13) Vgl. etwa Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 271, 278 ff.; *Peter*, WuW 2020, 569 ff. 574 f.

14) So z. B. *Zelger*, EuR 2023, 160 ff., 179 f.

15) OGH, Beschl. v. 25. 11. 2025 – 4 Ob 175/24z = EuGH C-780/25 – Desch-Drexler II. Dem vorausgegangen ist der Vorlagebeschluss des OGH v. 24. 4. 2025 – 4 Ob 40/25y – Desch-Drexler I zur Vereinbarkeit nationaler Buchpreisbindungsvorschriften mit der E-Commerce-Richtlinie (RL 2000/31/EG), insbes. mit dem dort vorgesehenen Herkunftslandprinzip. Insoweit hat der EuGH allerdings in der Zwischenzeit am Fall der französischen Regelung zum Mindestlieferpreis für Bücher, die nicht in einem stationären Buchladen abgeholt werden, entschieden, dass die E-Commerce-Richtlinie nach deren Art. 1 Abs. 6 (ebenso wie die Dienstleistungs-Richtlinie 2006/123/EG gem. deren Art. 1 Abs. 4) nicht auf mitgliedstaatliche Maßnahmen anwendbar ist, die „der Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt und des Pluralismus“ dienen, EuGH, Urt. v. 18. 12. 2025 – C-366/24, GRUR 2026, 252 Rz. 29 ff., 43 = GewArch 2026, 66 m. Anm. *Gerhold/Lauenstein*.

erlaubten Preisnachlässen gegenüber dem Letztverkaufspreis untersagt wird (§ 7 Abs. 2 öBPrBG 2023), und schließlich

4. um die Möglichkeit der Rechtfertigung der genannten nationalen Rechtsvorschriften zur Buchpreisbindung „durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses oder nach Art. 36 AEUV oder Art. 167 AEUV etwa vor dem Hintergrund des Schutzes des Kulturgutes Buch, insbesondere an der Förderung der Buchproduktion, der Titelvielfalt zu geregelten Preisen und der Vielfalt an Buchhändlern".[16)]

Angesichts der weitgehend parallelen Regelung der Buchpreisbindung in Österreich und Deutschland ist die anstehende Entscheidung des EuGH von größter Bedeutung auch für das weitere Schicksal des BuchPrG in Deutschland. Der **Gegenstand der vorliegenden Untersuchung** beschränkt sich allerdings auf die Vereinbarkeit einer gesetzlichen Buchpreisbindung mit der europäischen Warenverkehrsfreiheit einschließlich etwaiger Rechtfertigungsmöglichkeiten (erste und vierte Vorlagefrage).

Ob die Einführung einer gesetzlichen Buchpreisbindung auch mit der *effet utile*-Rechtsprechung des EuGH vereinbar ist, oder gegen die Pflicht der Mitgliedstaaten aus Art. 4 Abs. 3 AEUV verstößt, die praktische Wirksamkeit im vorliegenden Kontext des europäischen Kartellverbots (Art. 101 AEUV) nicht zu beeinträchtigen (zweite Vorlagefrage), kann hier aus Platzgründen leider nicht erörtert werden, sondern muss einer gesonderten Publikation vorbehalten bleiben. Die dritte Vorlagefrage nach der Zulässigkeit eines Verbots der Werbung mit gesetzlich statthaften Rabatten bezieht sich auf eine spezielle Regelung im österreichischen Recht,[17)] die keine Parallele im deutschen BuchPrG hat, und wird deshalb ebenfalls nicht behandelt.

Im Folgenden gilt es zunächst, den gesetzlichen Zweck, das Regelungskonzept des BuchPrG und die mögliche ökonomische Rechtfertigung für die vom nationalen Gesetzgeber vorgeschriebene vertikale Preisbindung im Buchsektor näher zu betrachten (II.), bevor der Frage nachgegangen wird, ob darin eine den freien Warenverkehr in der EU beschränkende Maßnahme gleicher Wirkung i. S. d. Art. 34 AEUV liegt (III.). Sodann gilt es zu untersuchen, ob sich die gesetzlich angeordnete Buchpreisbindung unter dem Aspekt eines zwingenden Erfordernisses im Allgemeininteresse rechtfertigen lässt (IV.). Schließlich soll noch ein kurzer Ausblick auf die Zukunftsfähigkeit der Buchpreisbindung (V.) geworfen werden, bevor ein abschließendes Fazit erfolgt (VI.).

II. Ratio legis, Regelungskonzept und ökonomische Rechtfertigung der Buchpreisbindung

1. Ratio legis

Nach § 1 Satz 1 BuchPrG dient das Gesetz ausdrücklich dem **„Schutz des Kulturgutes Buch"**. Dazu gehört für den Gesetzgeber die **Erhaltung eines breiten Buchangebots** (Satz 2) sowie die **Sicherung der Zugänglichkeit** dieses Angebots **für eine breite Öffentlichkeit** durch **Förderung der Existenz einer großen Zahl von Verkaufsstellen** (Satz 3). Die zuletzt genannten Kriterien stellen bei näherer Analyse nicht lediglich Mittel zur Erreichung des übergreifenden, in Satz 1 genannten Schutzziels dar, sondern definieren selbständige Unterziele, die nach dem Anliegen des Gesetzgebers jedes für sich verwirklicht werden sollen und insgesamt das recht unbestimmte Ziel des Schutzes des „Kulturguts Buch" konkretisieren.

---

16) OGH, Beschl. v. 25. 11. 2025 – 4 Ob 175/24z.

17) § 7 Abs. 1 öBuchPrBG gestattet die Gewährung geringer Rabatte auf den gebundenen Preis bis zu 5 %, während § 7 Abs. 2 öBuchPrBG eine Werbung mit den reduzierten Preisen verbietet.

Denn dieser Schutz setzt nach Auffassung des Gesetzgebers

> „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".[18)]

Die zuweilen geäußerte Kritik an der Unbestimmtheit des Begriffs „Kulturgut Buch"[19)] relativiert sich angesichts der Konkretisierung des Schutzziels durch die genannten Unterziele. Schon unter dem früheren vertraglichen System des Sammelrevers war in der höchstrichterlichen Rechtsprechung anerkannt, dass die Preisbindung für Verlagserzeugnisse der Gewährleistung einer vielfältigen, gleichmäßigen und flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit dem Kulturgut Buch dient.[20)] Die gleichen Zwecke verfolgt der Gesetzgeber mit dem BuchPrG, wobei er allerdings das frühere vertragliche Regelungskonzept nicht einfach übernommen und in Gesetzesform gegossen, sondern die Preisbindung auf eine neue Grundlage mit eigenständigen Regelungen gestellt hat.

2. Das Regelungskonzept des BuchPrG

2.1 Implementierung der Preisbindung durch einseitige Auferlegung von Pflichten

Verleger und Importeure sind nach § 5 Abs. 1 BuchPrG verpflichtet, für die Ausgabe eines Buches für den Verkauf an Letztabnehmer in Deutschland einen Preis einschließlich Umsatzsteuer (Endpreis) festzusetzen und in geeigneter Weise zu veröffentlichen. Eine korrespondierende Pflicht, diesen Preis einzuhalten, trifft nach § 3 Satz 1 BuchPrG denjenigen, der gewerbs- oder geschäftsmäßig Bücher an Letztabnehmer verkauft.

Auf diese Weise wird ein **System fester Ladenpreise auf der Einzelhandelsebene** etabliert, von dem weder nach oben noch nach unten abgewichen werden darf. Damit wird sichergestellt, dass die Bücher überall zum gleichen Preis erhältlich sind.[21)] Im wirtschaftlichen Ergebnis führt die gesetzliche Regelung zu einer vertikalen Preisbindung, wie sie zuvor durch das vertragliche System des Sammelreverses bestand: Die Verleger bzw. Importeure bestimmen, zu welchem Endpreis der Buchhändler das jeweilige Buch an seine Kunden verkaufen darf. Die jeweiligen Pflichten ergeben sich aber nicht aus einer Vereinbarung zwischen den Marktteilnehmern in der Vertriebskette, sondern beruhen direkt auf der gesetzlichen Vorschrift.

Die **Preissetzung des Verlags gegenüber dem Buchhändler** bleibt davon unberührt. In der Praxis wird diesem durch die **Gewährung eines Rabatts auf den Endkundenpreis** eine

---

18) BegrRegE, BT-Drucks. 18/8043, S. 6 f. (zum 2. Änd.G v. 31. 7. 2016); vgl. auch schon BegrRegE, BT-Drucks. 14/9196 (zum BuchPrG v. 2. 9. 2002).

19) Vgl. etwa Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 130; ausführlich *Christian Peter*, Kulturgut Buch – Die Legitimation des kartellrechtlichen Preisbindungsprivilegs von Büchern – Schutzzweck, Schutzgegenstand und Wirkungen des Buchpreisbindungsgesetzes, 2022, S. 73 ff. m. w. N. (mit dem zweifelhaften Versuch einer interdisziplinär angelegten „Begriffsschärfung", S. 87 ff.).

20) Vgl. BGH NJW 1979, 1411 – Sammelrevers 1974; BGH NJW 1986, 1256 – Schulbuch-Preisbindung; BGH NJW 1997, 1912 – NJW auf CD-ROM; BGH GRUR 2016, 198, 299 Rz. 12 – Gutscheinaktion beim Buchankauf.

21) BegrRegE, BT-Drucks. 14/9196, S. 10.

gewisse Marge eingeräumt, deren Höhe frei vereinbart werden kann.[22] Auch auf etwaigen Zwischenhandelsebenen, etwa bei Einschaltung eines Großhändlers, sind die Margen nicht gebunden. So kann nicht nur der Verlag gegenüber dem Großhandel, sondern dieser auch beim Weiterverkauf an den Bucheinzelhändler seine Preise frei bestimmen. Lediglich der Preis für den Letztabnehmer ist von Anfang an durch den Verlag oder Importeur festzulegen.

Der gebundene Preis ist grundsätzlich für eine Dauer von 18 Monaten verbindlich; danach kann er durch Veröffentlichung in geeigneter Weise aufgehoben werden (§ 8 Abs. 1 BuchPrG).[23] Daneben bleiben Änderungen des zunächst festgelegten Preises möglich (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 BuchPrG), wobei lauterkeitsrechtliche Grenzen zu beachten sind.[24]

2.2 Anwendungsbereich und Ausnahmen

Einziger Anknüpfungspunkt für die Geltung der Preisbindung in räumlicher Hinsicht ist der **Verkauf an Letztabnehmer in Deutschland** (§ 3 Satz 1, § 5 Abs. 1 Satz 1 BuchPrG). Die frühere Ausnahme für grenzüberschreitende Verkäufe innerhalb des EWR nach § 4 BuchPrG a. F. ist mit dem 2. Änderungsgesetz 2016 ersatzlos entfallen. In der **Erstreckung auf grenzüberschreitende Buchverkäufe** sieht der Gesetzgeber schon keine Behinderung der Wareneinfuhr; die Regelung, die er als notwendig zur Verhinderung einer Aushöhlung der Buchpreisbindung in Deutschland durch Online-Verkäufe von gedruckten und elektronischen Büchern aus dem Ausland erachtet, sei jedenfalls durch den Schutz des Buches als Kulturgut unionsrechtlich gerechtfertigt.[25]

Die der gesetzlichen Preisbindung unterliegenden **Gegenstände** sind in § 2 Abs. 1 BuchPrG aufgelistet. Dazu gehören neben den (nicht näher definierten) Büchern auch Musiknoten, kartographische Produkte und „buchnahe Produkte“. Diese zeichnen sich nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 BuchPrG dadurch aus, dass sie Bücher, Musiknoten oder kartographische Produkte „reproduzieren oder substituieren“ und „bei Würdigung der Gesamtumstände als überwiegend verlags- oder buchhandelstypisch“ anzusehen sind. Als Beispiel werden seit dem 2. Änderungsgesetz zum BuchPrG ausdrücklich „zum dauerhaften Zugriff angebotene elektronische Bücher“ genannt.[26] Kombinierte Objekte (§ 2 Abs. 1 Nr. 4 BuchPrG) werden erfasst, wenn der preisbindungsfähige Buchbestandteil die Hauptsache darstellt.

Nicht der Preisbindung unterliegen gebrauchte Bücher (§ 3 Satz 2 BuchPrG) sowie fremdsprachige Bücher, sofern sie nicht überwiegend für den Absatz in Deutschland bestimmt sind (§ 2 Abs. 2 BuchPrG). Im Übrigen sind **Ausnahmen** von der Buchpreisbindung **eng begrenzt**. § 7 BuchPrG enthält einen abschließenden Katalog.[27] Dieser beschränkt sich nach Abs. 1 auf den Verkauf an bestimmte Personengruppen für deren Eigenbedarf (Verleger, Importeure, Buchhändler sowie deren Angestellte und feste Mitarbeiter) und erstreckt sich

---

22) Laut Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 42 beträgt der Rabatt auf den Endkundenpreis beim Direktbezug der Bücher vom Verlag (oder der Verlagsauslieferung über verlagseigene oder fremde Dienstleister) bis zu 50 %, beim Bezug aus dem Barsortiment des Zwischenhandels durchschnittlich zwischen 28 % und 35 %. Das BKartA hat im Rahmen seiner früheren Missbrauchsaufsicht über preisgebundene Verlagserzeugnisse nach § 15 GWB a. F. ein Überschreiten der 50 %-Grenze als missbräuchlich eingestuft, vgl. dazu *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 6 Rz. 2.

23) Ausnahmen gelten für Bücher, die in kürzeren Abständen regelmäßig erscheinen oder mit dem Erreichen eines bestimmten Datums oder Ereignisses erheblich an Wert verlieren. In diesen Fällen kann die Preisbindung gem. § 8 Abs. 2 BuchPrG schon vorher „nach Ablauf eines angemessenen Zeitraums“ beendet werden.

24) *Wallenfels/Russ*, a. a. O., § 8 Rz. 6.

25) BegrRegE, BT-Drucks. 18/8043, S. 8.

26) Vgl. zum früheren Meinungsstreit über die Einbeziehung von E-Books in die Preisbindung z. B. *Bahr* in Langen/Bunte, Kartellrecht, 13. Aufl. 2018, Nach § 30 GWB (§ 2 BuchPrG) Rz. 6 m. w. N.

27) *Wallenfels/Russ*, a. a. O., § 7 Rz. 1.

generell auf Mängelexemplare.[28] Für Verkäufe an Bibliotheken und Sammelbestellungen von Schulbüchern für den Unterricht wird die Höhe zulässiger Rabatte in Abs. 2 und 3 genau festgelegt. § 7 Abs. 3 BuchPrG regelt zulässige wirtschaftliche Vergünstigungen, die der Buchhandel seinen Kunden ohne Verletzung der Preisbindung einräumen darf, wobei nach der Gesetzesbegründung wie zu Zeiten des Sammelreverses eine enge Auslegung geboten sei.[29]

2.3 Ergänzende Regelungen

Das BuchPrG trifft darüber hinaus einige Regelungen, mit denen die im Grundsatz starre Preisbindung im Hinblick auf die Bewahrung wettbewerblicher Handlungsspielräume und fairer Wettbewerbsbedingungen im Markt ergänzt wird. So sichern **die speziellen Diskriminierungsverbote nach § 6 BuchPrG** gleiche Wettbewerbsbedingungen auf der Buchhandelsebene. Sie verbieten etwa, dass die Händler bei den Einkaufskonditionen lediglich aufgrund ihres Umsatzes ungleich behandelt werden (§ 6 Abs. 1 Satz 2 BuchPrG), und verhindern damit, dass große Filialketten ungehindert ihre Nachfragemacht ausspielen können. Die Vorschrift wirkt damit konzentrationshemmend.[30] Mit der expliziten Verpflichtung der Verlage nach § 6 Abs. 1 Satz 1 BuchPrG, „den von kleineren Buchhandlungen erbrachten Beitrag zur flächendeckenden Versorgung mit Büchern sowie ihren buchhändlerischen Service“ bei der Bemessung der Konditionen „angemessen“ zu berücksichtigen, soll in konsequenter Ergänzung der Preisregulierung und Ausrichtung an ihrem Schutzziel nach § 1 BuchPrG eine auskömmliche Marge sichergestellt werden.

§ 5 Abs. 5 BuchPrG ermöglicht es, **unterschiedliche Endpreise** für einen bestimmten Buchtitel festzusetzen, wenn dies sachlich gerechtfertigt ist. Voraussetzung dafür ist, dass es sich um **verschiedene Ausgaben** des inhaltlich gleichen Buches handelt, die sich in ihrer Ausstattung hinreichend deutlich unterscheiden (z. B. Taschenbuch-, Buchclub-, Readerausgaben).[31] Dazu gehören auch E-Books, so dass für diese andere Preise als für gedruckte Bücher festgelegt werden können.[32] Die Regelung schafft einerseits ein gewisses wettbewerbliches Korrektiv für die einheitlichen Ladenpreise,[33] da den Verlagen – neben der Möglichkeit von Sonderpreisen bei derselben Buchausgabe nach § 5 Abs. 4 BuchPrG (z. B. in Form von Serien-, Mengen- oder Subskriptionspreisen) – weitere Handlungsspielräume für eine differenzierte Preispolitik eröffnet werden. Auf der anderen Seite schützt das Erfordernis der sachlichen Rechtfertigung in § 5 Abs. 5 BuchPrG den Buchhändler davor, dass der Verleger durch fast identische Parallelausgaben desselben Buchtitels den festgesetzten Preis unterbietet.[34]

---

28) Bei der Ausnahme für Mängelexemplare (Abs. 1 Nr. 4) besteht ein gewisses Missbrauchspotential. Die Rechtsprechung hat zwar deutlich gemacht, dass die bloße Stempelung neuer Bücher mit einem entsprechenden Aufdruck einen Gesetzesverstoß darstellt, OLG Frankfurt/M., Urt. v. 26. 7. 2005, GRUR 2005, 965 ff. In der Praxis schwer nachzuweisen ist aber, wenn Buchhändler selbst den Büchern absichtlich kleinere Mängel zufügen, so *Kurz* S. 127.

29) BegrRegE, BT-Drucks. 14/9196, S. 12.

30) *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 6 Rz. 11.

31) BegrRegE, BT-Drucks. 14/9422, S. 12; näher hierzu *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 5 Rz. 23 ff. m. w. N.

32) BegrRegE, BT-Drucks. 1878043, S. 9; *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 5 Rz. 24, 39 ff. Das soll nach BegrRegE, BT-Drucks. 1878043, S. 9 auch für verschiedene Ausgaben elektronischer Bücher gelten.

33) Vgl. *Möschel* WRP 2004, 857, 859.

34) *Bahr* in Bunte, Kartellrecht, 14. Aufl. 2022, Nach § 30 GWB (§ 5 BuchPrG) Rz. 34.

3. Die Kritik der Monopolkommission an der ökonomischen Legitimation der Buchpreisbindung

Die Entscheidung des EuGH zum Verstoß der gesetzlichen Preisbindung für rezeptpflichtige Arzneimittel gegen die Warenverkehrsfreiheit[35] veranlasste die Monopolkommission im Jahr 2018 zur Veröffentlichung eines Sondergutachtens, mit dem sie die Legitimation der vertikalen Buchpreisbindung grundsätzlich in Frage stellte. Aus ökonomischer Sicht habe das Buchpreisbindungsgesetz (BuchPrG) „ambivalente und zum Teil unklare Wirkungen".[36] Zwar wird durchaus gesehen, dass die vertikale Preisbindung den Nebenleistungswettbewerb stärke und ein Trittbrettfahrerverhalten im Servicewettbewerb verhindere. Zudem werde der Strukturwandel zu Lasten des stationären Buchhandels erschwert und die zunehmende Tendenz zur Konzentration im Buchhandel sowie Entstehung nachfragemächtiger Buchhändler verlangsamt.[37] Dem stellt sie jedoch die Vorteile eines freien Preiswettbewerbs gegenüber, der die Entstehung und Ausbreitung effizienter Handelsstrukturen und alternativer Vertriebskonzepte sowie die Erschließung neuer Kundengruppen fördern könne, insbesondere durch die Weitergabe niedrigerer Kosten in Form von Preisreduzierungen.[38] Der geltende Rechtsrahmen trage dagegen der ohnehin seit dem Erlass des Gesetzes im Jahre 2002 eingetretenen und sich weiter abzeichnenden Marktentwicklung, die sich vor allem in der zunehmenden Bedeutung des Internet als Vertriebsweg und der fortschreitenden Konsolidierung auf verschiedenen Ebenen des Buchvertriebs zeige, nicht angemessen Rechnung.[39]

Zudem vermisst die Monopolkommission „eindeutige Wirkungszusammenhänge" zwischen der Buchpreisbindung und einigen der ihr zugeschriebenen positiven Effekte bzw. mit ihr verfolgten Teilziele.[40] Das gelte sowohl für die Höhe des durchschnittlichen Preisniveaus auf dem Buchmarkt als auch für die Bevorratungsbereitschaft und Titelvielfalt im Buchhandel. Die Auswirkungen auf die Ertragslage der Verlage und die Vielfalt der veröffentlichten Buchtitel seien ebenfalls „nicht eindeutig".[41] Eigene empirische Untersuchungen hat die Monopolkommission freilich weder durchgeführt noch in Auftrag gegeben.

Aus rechtlicher Sicht erkennt die Monopolkommission zwar an, dass das „kulturpolitische Interesse des Gesetzgebers an Büchern …. gegen das Interesse am unverfälschten Wettbewerb abzuwägen" ist.[42] Angesichts des erheblichen Markteingriffs durch eine nationale Buchpreisbindung und der damit verbunden Beschränkung der Grundfreiheiten grenzüberschreitend tätiger Wettbewerber seien „objektive Belege" für einen „kulturpolitischen Mehrwert" der Regelung erforderlich, der den mit ihr verbundenen Markteingriff rechtfertigen könne.[43]

Ob sich entsprechende Beweismittel beibringen ließen, hält die Monopolkommission für zweifelhaft. Vielmehr sei „nicht auszuschließen und, im Hinblick auf E-Books, sogar wahrscheinlich", dass der EuGH in einem etwaigen Vorabentscheidungsverfahren die gesetzliche Buchpreisbindung in Deutschland für unvereinbar mit der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) und ggf. auch mit dem unionsrechtlichen Loyalitätsgrundsatz in Verbindung mit den europäischen Wettbewerbsregeln erklären werde.[44] Besonders kritisch wird die Erstreckung der

---

35) EuGH – „Deutsche Parkinson Vereinigung".
36) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. K3, im Einzelnen Rz. 159 ff.
37) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. K3, 173, 199, 331.
38) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. K4.
39) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. K8, 204 ff.
40) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. K5, 193 ff.
41) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. K5, 5, 237 ff., 247 ff.
42) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. K7.
43) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. K7, 284 ff-
44) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. K8, 7, 311 ff.

Buchpreisbindung auf E-Books und auf grenzüberschreitende Sachverhalte durch die am 1. 9. 2016 in Kraft getretene Novellierung des Buchpreisbindungsgesetzes[45)] gesehen.[46)]

Ob diese sehr kritische Einschätzung gerechtfertigt ist, soll im Folgenden aus Anlass des aktuellen, derzeit beim EuGH anhängigen Vorabentscheidungsersuchens des österreichischen OGH vor dem Hintergrund der weiteren Entwicklung seit 2018 und insbes. unter Berücksichtigung von in der Zwischenzeit veröffentlichten ökonomischen Studien hinterfragt werden.

4. Wirtschaftlicher Hintergrund und Charakteristika des Buchmarktes

4.1 Das Buch als Kultur- und Wirtschaftsgut

Das gesetzgeberische Interesse an der Regulierung der Preisbildung auf dem Buchmarkt resultiert aus dem besonderen Charakter des Buches als Kultur- und zugleich Wirtschaftsgut.[47)] Dieser **Doppelcharakter** zeigt sich darin, dass es einerseits ein historisch gewachsener, besonders wichtiger Ideenträger und wesentliches Mittel der Kommunikation in einer offenen und pluralistischen Gesellschaft ist, andererseits eine auf dem Markt angebotene und nachgefragte Handelsware. Aus dem besonderen öffentlichen Interesse an einem möglichst vielfältigen Angebot an Buchtiteln und der weiten Verbreitung bzw. leichten Zugänglichkeit für eine breite Bevölkerungskreise leitet der Gesetzgeber das Anliegen ab, die Rolle des Buches als Kulturgut zu fördern und Einfluss auf die Entwicklung des Buchmarktes zu nehmen. Diesem Ziel „soll der Markteingriff in Form der Buchpreisbindung dienen".[48)] Aus ökonomischer Perspektive bedürfen Markteingriffe einer Rechtfertigung, die sich vor allem aus einem Marktversagen aufgrund bestimmter Produkteigenschaften ergeben können.

4.1.1 Besondere Produkteigenschaften des Buches

Von maßgeblicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Eigenschaft des Buches als sog. **Erfahrungsgut**. Ein solches Gut ist dadurch gekennzeichnet, dass sich sein wahrer Nutzen für den Erwerber erst beim Gebrauch zeigt. Bevor der Buchkäufer das Buch gelesen hat, kann er seinen geistigen Inhalt nicht beurteilen. Es besteht eine ausgeprägte **Informationsasymmetrie** zwischen dem Verleger bzw. Buchhändler auf der einen Seite und dem (potentiellen) Buchkäufer auf der anderen Seite.[49)] Bei der Beschaffung der notwendigen Informationen, welche Bücher den eigenen Vorlieben oder Anforderungen genügen, können erhebliche Transaktionskosten entstehen. In der Folge besteht die Gefahr, dass potentielle Kunden wegen fehlender Informationen einen nicht ihren Präferenzen entsprechenden Titel erwerben oder von vornherein auf den Kauf verzichten, weil sie nicht bereit sind, den mit der Suche nach passenden Titeln verbundenen Aufwand auf sich zu nehmen.

Eine Möglichkeit zum Abbau der Informationsdefizite beim potentiellen Buchkäufer ist das Angebot einer kostenlosen qualifizierten **Beratung** im stationären Buchhandel. Insoweit besteht allerdings die **Problematik** eines möglichen **Trittbrettfahrerverhaltens**, wenn der Kunde das empfohlene Buch dann bei einem anderen Anbieter kauft, z. B. im Online-Handel, der selbst keine Beratung anbietet und aufgrund geringerer Kosten einen niedrigeren Preis verlangt. Dem soll und kann eine Preisbindung entgegenwirken.

Im Vergleich zu anderen Produkten ist die Herstellung und Vermarktung von Büchern auch aus der Perspektive der Verlage mit besonderen Merkmalen verbunden. So muss zunächst

---

45) Art. 1 des Gesetzes vom 31. Juli 2016 (BGBl I S. 1937).
46) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. K8, 311 ff.
47) Vgl. hierzu und zum Folgenden Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 12 f. m. w. N.
48) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 13.
49) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 15.

ein **relativ großer Betrag an Fixkosten** für eine ausreichende technische und personelle Infrastruktur (u. a. für Lektorat, Satz, allgemeines Marketing) aufgewandt werden. Demgegenüber sind die variablen Kosten für die Herstellung vergleichsweise gering, so dass die Stückkosten bei höherer Auflage schnell, sinken. Dies gilt in besonderem Maße für E-Books, bei denen so gut wie keine zusätzlichen Kosten für die Erstellung weiterer Exemplare anfallen.[50)]

Die **Einschätzung der Absatzchancen** ist dagegen mit **besonders großen Unsicherheiten** verbunden, was die Preiskalkulation und Bestimmung einer Auflagenhöhe erschwert. Inwieweit ein Titel die Bedürfnisse der potentiellen Leser bzw. ihren Geschmack trifft, ist meist schwer vorherzusehen. Gleiches gilt für die Einschätzung der Zahlungsbereitschaft. Daraus folgen erhebliche Risiken für die kommerziellen Erfolg. Es besteht die Gefahr, dass nur wenige Buchtitel aus dem Verlagsprogramm auf dem Markt reüssieren und mit einem erheblichen Teil der Buchtitel kein nennenswerter Gewinn oder gar Verluste erwirtschaftet werden.[51)]

4.1.2 Warengruppen und Editionsformen

Darüber hinaus zeichnen sich Bücher durch eine sehr **große Vielfalt und Heterogenität** aus. Fast jedes Buch ist in gewisser Weise ein Unikat, wobei allerdings für die Leser jedenfalls innerhalb bestimmter Produktkategorien durchaus eine hohe Austauschbarkeit einzelner Titel besteht. Etwas anderes kann vor allem bei Schulbüchern, speziellen Fachbüchern oder auch bestimmten Bestsellern gelten.[52)] Als Warengruppen werden üblicherweise unterschieden: Belletristik, Kinder- und Jugendbücher, Reise, Ratgeber, Schule und Lernen, wissenschaftliche Titel (mit weiteren Unterteilungen in Geisteswissenschaften/Kunst/Musik, Naturwissenschaften/Medizin/Informatik/Technik sowie Sozialwissenschaften/Recht/ Wirtschaft) und Sachbücher.[53)] Der Beratungsbedarf der potentiellen Kunden kann sich dabei je nach Produktkategorie, aber auch nach dem Typus des Lesers unterscheiden.[54)]

Von Bedeutung für die Vermarktung von Büchern sind auch die **unterschiedlichen Editionsformen**, die für dieselben Titel oft, aber nicht immer nebeneinander existieren. Neben die gebundenen Bücher (*hard* und *soft cover*) sowie Taschenbücher tritt vermehrt das E-Book. So ist der Marktanteil elektronischer Bücher in der jüngeren Vergangenheit von 0,5 % am gesamten Buchmarkt im Jahre 2010 auf 5 % im Jahr 2018 und 6,1 % im Jahr 2024 gestiegen.[55)] Dabei konkurrieren die E-Book-Anbieter mit unterschiedlichen Systemen. Während Amazon mit seinem kindle-Lesegerät ebenso wie Apple mit dem iBook jeweils auf ein proprietäres, geschlossenes System setzen, können die E-Books der meisten anderen Anbieter (wie etwa der tolino-Allianz) auf allen technisch geeigneten Geräten gelesen werden.[56)]

4.2 Organisation des Buchvertriebs in Deutschland

4.2.1 Marktstruktur

Der Vertrieb von Büchern erfolgt in Deutschland grundsätzlich über mehrere Stufen einer Vertriebskette, die vom Verlag als Buchhersteller über den Zwischenhandel (Buchgroßhandel)

---

50) Vgl. hierzu und zum Vorstehenden Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 16 m. w. N.

51) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 16 m. w. N.

52) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 24.

53) Vgl. im Einzelnen Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hrsg,), Buch und Buchhandel in Zahlen 2025, S. 12 ff. mit tabellarischen Übersichten zur Verteilung der Umsatzanteile nach Warengruppen und Editionsformen und weiteren Unterteilungen innerhalb der Warengruppen.

54) Näher Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 23.

55) Näher hierzu sowie zur Preisentwicklung bei E-Books Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hrsg,), Buch und Buchhandel in Zahlen 2019, S. 25 ff.; Buch- und Buchhandel in Zahlen 2025, S. 25 ff.

56) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 22.

bis zur Buchhandlung auf der Einzelhandelsebene reicht. Dabei werden die Endkunden über **verschiedene Vertriebskanäle** erreicht. Die mit Abstand größte Bedeutung hat nach wie vor der stationäre Buchhandel mit einem Umsatz (ohne E-Commerce) von 4,079 Milliarden € im Jahr 2024, was einem Marktanteil von 41,3 % am gesamten Branchenumsatz i. H. v. 9,882 Milliarden € entspricht.[57)] Der Internetbuchhandel kommt auf einen Marktanteil von 25,4 %, der sonstige Versandhandel auf 0,7 %. Andere wichtige Vertriebswege sind das Direktgeschäft der Verlage (22,7 %) und sonstige Verkaufsstellen (insbes. Supermärkte, Discounter, Tankstellen, Elektronikfachmärkte), die insgesamt auf einen Anteil von 9,5 % kommen. Warenhäuser und Buchclubs haben dagegen über die Jahre ihre Bedeutung weitgehend verloren und kommen 2024 nur noch auf 0,2 % bzw. 0,1 %.

Der klassische stationäre Buchhandel mit Ladengeschäft zeichnet sich durch die Vorhaltung eines mehr oder weniger großen Sortiments an präsenten Buchtiteln aus und wird daher auch als **Sortimentsbuchhandel** bezeichnet. Innerhalb dieses Marktsegments existieren etwa 4.500 Buchhandlungen ganz unterschiedlicher Ausprägung und Größe.[58)] Die Spannbreite bei der Größe der Geschäftsräume reicht von unter 75qm bis über 3000 qm. Die Sortimentsbreite und -tiefe der stationären Buchhandlungen ist ebenfalls sehr unter-schiedlich und reicht von einem umfassenden Sortiment bis zu sehr spezialisierten Fachbuchhandlungen. Sämtliche Unternehmen des Bucheinzelhandels beziehen ihre Ware unabhängig vom Marktsegment, in dem sie tätig sind, im Wesentlichen über zwei Wege: direkt beim Verlag oder über den sog. Zwischenhandel (Buchgroßhandel), der ein umfangreiches sog. Barsortiment vorhält und daher zu einer sehr schnellen Lieferung in der Lage ist.[59)]

Der polypolistischen Marktstruktur mit vielfältigen und heterogenen Buchhandlungen im stationären Bereich entspricht eine ebenfalls kleinteilige Verlagslandschaft mit rund 2000 Verlagen,[60)] die ebenfalls nach Umsatzgrößenklassen eine große Bandbreite aufweist. Dabei steht einer großen Zahl von kleinen und mittleren Verlagen mit Jahresumsätzen unter 5 Mio. € eine kleinere Zahl von größeren Verlagen gegenüber.[61)] Vom Gesamtumsatz entfallen allerdings fast 70 % auf die 20 umsatzstärksten Verlage.[62)]

4.2.2 Wettbewerbsparameter im stationären und im Online-Buchhandel

Das Geschäftsmodell des **stationären Buchhandels** basiert vor allem darauf, mit der Präsentation eines mehr oder weniger breiten und tiefen Sortiments von Buchtiteln potentielle Kunden anzusprechen.[63)] Die Gestaltung der Auslagen im Laden und eine themenbezogene Sortierung erleichtert dem Kunden die Orientierung über das Angebot und ermöglicht zugleich, darin zu stöbern und Bücher „anzulesen“ sowie haptisch zu erfahren. Darüber hinaus wird auf Wunsch eine qualifizierte persönliche Beratung geboten. Auf diese Weise wird nicht nur die Nachfrage nach dem Leser bereits bekannten Titeln befriedigt, wobei für nicht vorrätige Titel ein Bestellservice meist mit Lieferung am Folgetag geboten wird. Vielmehr wird die

---

57) Vgl. hierzu und zum Folgenden Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hrsg,), Buch und Buchhandel in Zahlen 2025, S. 7 f.

58) So die Schätzung für klassische Buchhandlungen einschl. Bahnhofs- und Flughafenbuchhandlungen in Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hrsg,), Buch und Buchhandel in Zahlen 2025, S. 46; geringer fällt die Anzahl steuerpflichtiger Unternehmen im Bucheinzelhandel ab 22.001 Euro Umsatz aus, vgl. a. a. O., S. 48 ff.

59) Näher zu den Funktionen des Zwischenbuchhandels *Bez*, ABC des Zwischenbuchhandels, 2017; vgl. a. den Überblick bei Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 38 ff.

60) Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hrsg,), Buch und Buchhandel in Zahlen 2025, S. 46. Die Anzahl umsatzsteuerpflichtiger Verlage fällt allerdings mit 1534 Verlagen erheblich geringer aus, a. a. O., S. 51.

61) Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hrsg,), Buch und Buchhandel in Zahlen 2025, S. 48 f.

62) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 35.

63) Vgl. hierzu und zum Folgenden Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 56 ff.

Aufmerksamkeit des Kunden häufig auch auf Bücher gelenkt, die ihm bisher unbekannt waren. Mit ihrem **„angebotsorientierten Geschäftsmodell“** animieren stationäre Buchhandlungen Kunden in gewissem Umfang zu Spontankäufen, die sie sonst nicht getätigt hätten. Dies kann zum einen dadurch geschehen, dass ein Kunde über seine ursprüngliche Kaufabsicht hinaus beim Stöbern im Laden auf weitere interessante Titel stößt und diese dann ebenfalls erwirbt. Zum anderen kann ein Leser, der zunächst gar keine Kaufabsicht hatte, durch eine Schaufensterauslage zu einem spontanen Kauf veranlasst werden.

Der Sortimentsbuchhandel zielt mit diesem Geschäftsmodell, das wesentlich auf seiner Bereitschaft zur Bevorratung und zur Beratung beruht, somit auch darauf ab, eine **zusätzliche Nachfrage** zu schaffen, die es sonst nicht gäbe, und damit den Absatz von Büchern insgesamt zu erhöhen. Davon profitieren auch die Verleger, insbesondere die von weniger bekannten Titeln. Aber auch unbekannte Autoren erhalten dadurch größere Chancen, entdeckt zu werden und vielleicht sogar einen Bestseller zu landen. Hinzu kommt, dass der Buchhandel Informationen über Absatzzahlen und Präferenzen der Kunden an die Verlage weitergeben und ihnen so eine bessere Grundlage für die Programmplanung, Auflagen- und Preiskalkulation verschaffen.

Darüber hinaus verstehen sich die meisten stationären Buchhändler nicht nur als reine Verkaufsstätten für die Ware Buch, sondern engagieren sich auch in der Lese- und Kulturförderung, indem sie etwa Themenabende, Autorenlesungen und Signierstunden veranstalten und Leseclubs für Kinder unterstützen. [64)]

Das **Geschäftsmodell des Online- oder Internethandels** ist demgegenüber eher **„nachfrageorientiert“**.[65)] Es ist vor allem darauf ausgerichtet, eine schon konkretisierte Nachfrage nach bestimmten Titeln möglichst bequem, einfach und rasch zu befriedigen. Die fehlende physische Präsenz vor Ort wird dabei durch andere Vorteile für den Kunden kompensiert. Sie können ohne Bindung an Ladenöffnungszeiten vom heimischen PC aus rund um die Uhr Bestellungen aufgeben, die dann in kurzer Frist per Post ausgeliefert werden. Die Suche nach bestimmten Titeln ist einfach und wird teilweise durch Leseproben, Rezensionen und Autorenporträts ergänzt. Mit algorithmenbasierten Empfehlungen wird versucht, die Aufmerksamkeit der Kunden auch auf andere, bisher unbekannte Titel zu lenken, die zum Käuferprofil passen oder von anderen Kunden mit ähnlichen Präferenzen gekauft wurden. Im Vergleich zum breiten und diversifizierten Angebot in den Auslagen des Sortimentsbuchhandels bleibt der dabei abgedeckte Bereich aber eher begrenzt. Personalisierte Werbung und Suchergebnisse bergen die Gefahr sog. „Echokammern“ in sich und wirken sich damit letztlich zu Lasten der Meinungsvielfalt und einer offenen Debattenkultur aus.[66)]

Wettbewerbsvorteile gegenüber dem stationären Handel bestehen vor allem darin, dass zum einen die Kosten für die vorzuhaltende Infrastruktur im Online-Handel geringer sind, weil die Notwendigkeit zur Anmietung von Ladenflächen und die Beschäftigung von Verkaufspersonal entfällt. Zum anderen weist der Internetbuchhandel erhebliche Reichweitenvorteile bei der Kundenansprache im Vergleich zu stationären Buchhandlungen auf.[67)] Auch wenn § 6 Abs. 1 Satz 2 BuchPrG eine allein am Umsatz orientierte Rabattgestaltung der Verlage verbietet, dürfte die Abnahme von größeren Mengen durch Online-Händler jedenfalls im Vergleich zu kleineren und mittleren Sortimentern mit Kostenvorteilen verbunden sein, die sich in entsprechend höheren Rabatten seitens der Verlage niederschlagen.

---

64) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 60.

65) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 63.

66) *Zelger*, EuR 2023, 160, 177 f. m. w. N.; vgl. auch *Gerhold/Lauenstein*, GewArch 2026, 69, 74.

67) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 64; vgl. auch Rz. 67 ff. zu der besonderen Stellung und Geschäftsstrategie von Amazon im Onlinebuchmarkt.

III. Beschränkung des freien Warenverkehrs durch das BuchPrG?

1. Ausgangspunkt

Art. 34 AEUV verbietet den Mitgliedstaaten mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und alle Maßnahmen gleicher Wirkung. Als eine solche ist nach ständiger Rechtsprechung des EuGH jede Maßnahme eines Mitgliedstaats anzusehen, „die geeignet ist, den Handel innerhalb der Union unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern".[68] Unter diesen sehr weiten Begriff der Beschränkung fallen nicht nur Vorschriften, nach denen ausländische Erzeugnisse anderen Regelungen als inländische unterworfen oder auf sonstige Weise diskriminiert werden, sondern auch Hemmnisse für den freien Warenverkehr, die daraus resultieren, dass in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellte und in den Verkehr gebrachte Produkte mangels Rechtsharmonisierung abweichenden Vorschriften im Importstaat genügen müssen, selbst wenn diese Vorschriften unterschiedslos für alle Erzeugnisse gelten.[69] Denn für den beschränkenden Charakter einer Maßnahme kommt es lediglich auf ihre (mögliche) Wirkung an, die (grenzüberschreitende) Wahrnehmung der Grundfreiheit zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.

Eine gewisse Einschränkung wird allerdings für solche mitgliedstaatlichen Regelungen anerkannt, die nur bestimmte sog. **Verkaufsmodalitäten** einschränken oder verbieten, sich also nicht auf bestimmte Produktmerkmale oder -eigenschaften beziehen.[70] Die Anwendung derartiger nationaler Rechtsvorschriften ist nach der Rechtsprechung des EuGH nicht geeignet, den zwischenstaatlichen Handel zu behindern, „sofern diese Bestimmungen für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, und sofern sie den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren".[71] Bei Erfüllung dieser Voraussetzungen sind die nationalen Regelungen für den Verkauf von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten nicht geeignet, „den Marktzugang für diese Erzeugnisse zu versperren oder stärker zu behindern" als für inländische Produkte.[72] **Letztlich entscheidend** für das Vorliegen einer Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung ist somit, neben dem Aspekt der rechtlichen oder faktischen Ungleichbehandlung von in- und ausländischen

---

68) EuGH, Urt. v. 11. 7. 1974 – 8/74, NJW 1975, 515 Rz. 5 – Dassonville; EuGH, Urt. v. 23. 12. 2015 – C-333/14, EuZW 2016, 230 Rz. 31 – Scotch Whisky Association; EuGH, Urt. v. 21. 9. 2016 – Rs C-221/15, EuZW 2017, 24 Rz. 33 – Établissements Fr. Colruyt.

69) Vgl. nur EuGH, Urt. v. 20. 2. 1979 – 120/78, NJW 1979, 1766 Rz. 6, 14 f. – Cassis de Dijon.

70) EuGH, Urt. v. 24. 11. 1993 – C-267/91 u. 268/91, GRUR 1994, 297 – Keck und Mithouard; näher zur sog. Keck-Rechtsprechung *Brigola* in Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, § 9 Rz. 156 ff. m. w. N. (EL 61 September 2024).

71) EuGH, Urt. v. 21. 9. 2016 – Rs C-221/15, EuZW 2017, 24 Rz. 35 – Établissements Fr. Colruyt.

72) EuGH, Urt. v. 10. 2. 2009 – C-110/05, EuZW 2009, 173 Rz. 36 – Kommission/Italien.

Produkten, vor allem das Kriterium einer **zumindest faktischen Behinderung des Zugangs zum Inlandsmarkt** für Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten.[73)]

Staatliche Preisregelungen sind mehrfach in unterschiedlicher Ausprägung Gegenstand von Entscheidungen der europäischen Gerichte zur Warenverkehrsfreiheit gewesen. Dabei ging es ebenso um Mindest- wie Höchst- oder Festpreise sowie um die Vorgabe, ausreichende Margen vorzusehen, um „Verlustpreise" oder Verkäufe „unter Einstandspreis" auszuschließen.[74)] Angesichts des Umstands, dass derartige Eingriffe in die freie Preisfestsetzung durch die Unternehmen grundsätzlich inländische wie ausländische Produkte in gleicher Weise treffen, hat der EuGH einen **Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit nur** in den Fällen bejaht , in denen die mitgliedstaatliche Preisregelung zu einer **faktischen Behinderung des Marktzugangs für ausländische Anbieter** geführt hat.[75)] Eine solche Benachteiligung „kann dadurch begründet werden, dass ein gewinnbringender Absatz der eingeführten Waren zu den festgesetzten Preisen nicht möglich oder der sich aus den niedrigeren Gestehungskosten ergebende Wettbewerbsvorteil und Anreiz für den Marktzutritt neutralisiert wird".[76)]

Angesichts der Weite und Unbestimmtheit des Marktzugangskriteriums ist das nicht unproblematisch, da sich letztlich alle möglichen Umstände je nach den konkret betroffenen Märkten als mehr oder weniger beachtliche Erschwerung des Zutritts ausländischer Anbieter zum fraglichen Inlandsmarkt darstellen können.[77)] Exemplarisch zeigt sich dies, wenn es dem nationalen Gesetzgeber mit der fraglichen Maßnahme gerade darum geht, den Absatz bestimmter Produkte wie etwa alkoholhaltiger Getränke generell zu reduzieren, dh für heimische gleichermaßen wie für importierte Produkte. So sah der EuGH in einem 2012 vom schottischen

---

73) Vgl. EuGH – C-110/05, EuZW 2009, 173 Rz. 37 – Kommission/Italien; s. auch die treffende Zusammenfassung bei *Snell*, CMLRev. 2010, 437, 456: „Rules concerning selling arrangements are only prohibited if they *prevent* market access or have a *differential impact* on market access to the detriment of imports" (Hervorhebung im Original). Keine Rolle spielt in diesem Zusammenhand die in der Literatur geführte Diskussion, ob der EuGH die Einschränkung der weiten *Dassonville*-Formel durch die sog. Keck-Rechtsprechung zu den Verkaufsmodalitäten inzwischen wieder aufgegeben habe zugunsten des Marktzugangskriteriums, so z. B. *Purnhagen*, EuZW 2016, 234; aA *Epiney*, NVwZ 2016, 503, 506. Denn bei einer Behinderung des Marktzugangs liegt gerade keine alle Wirtschaftsteilnehmer in gleicher Weise berührende bloße Verkaufsmodalität vor. Auch in neueren Urteilen prüft der EuGH teilweise durchaus noch das Vorliegen einer Verkaufsmodalität, bevor er auf das Kriterium des gleichen Marktzugangs für in- und ausländische Erzeugnisse eingeht, vgl. nur EuGH, Urt. v. 18. 12. 2025 – C-366/24, GRUR 2026, 252 Ls. 2 und Rz. 57 ff. – Amazon EU (Auferlegung von Mindestgebühren für die Lieferung von Büchern keine bloße „Verkaufsmodalität"); EuGH, Urt. v. 15. 7. 2021 – C-190/20, GRUR 2021, 1325 – DocMorris (Verbot von Gewinnspielen als Werbeaktion zur Förderung des Verkaufs von Arzneimitteln als bloße Verkaufsmodalität); EuGH, Urt. v. 21. 9. 2016 – C-221/15, EuZW 2017, 24 Rz. 37 ff. – Établissements Fr. Colruyt. Insgesamt sehr krit. *Snell*, CMLRev 2010, 437, 467 ff., weil das Marktzugangskriterium angesichts seiner Unbestimmtheit verdecke, ob es im Kern um die Verhinderung protektionistischer und ausländische Erzeugnisse diskriminierender Maßnahmen gehe oder um die Überwindung signifikanter oder direkter Behinderungen für den freien Warenverkehr aufgrund von (unverhältnismäßigen) Einschränkungen der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit der Marktteilnehmer; vgl. auch die Kritik bei *Zelger*, EuR 20, 23, 160, 170, 175 („inhärent nebulöse" Idee); für eine stärkere Konturierung und Klarstellung der normativen Anforderungen der Marktzugangsformel z. B. auch *Purnhagen*, EuZW 2016, 234, 235.

74) Vgl. z. B. zu Festpreisen EuGH, Urt. v.10. 1. 1985 – Rs 229/83, Slg. 1985, 1 Rz. 25 – Leclerc/Au blé vert; zu Mindestpreisen: EuGH, Urt. v. 5. 4. 1984 – verb. Rs 177 und 178/82, Slg. 1984, 1797 Rz. 14 – Van de Haar und Kaveka de Meern; EuGH, Urt. v. 10. 1. 1985 – Rs 231/83, Slg. 1985, 305 Rz. 29 – Cullet/Leclerc; weitere Beispiele zu Entscheidungen des EuGH über Preisregelungen bei *Klasse*, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen für staatlich veranlasste Wettbewerbsbeschränkungen, 2006, S. 137, 181 ff.

75) *Klasse*, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen für staatlich veranlasste Wettbewerbsbeschränkungen, 2006, S. 138, 181 f. m. w. N.

76) *Ehricke*, Staatliche Eingriffe, 1994, S. 125; *Klasse*, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen für staatlich veranlasste Wettbewerbsbeschränkungen, 2006, S. 138

77) Vgl. die ausführliche Kritik bei *Snell*, CMLRev. 2010, 437 ff., insbes. 467 ff.

Parlament verabschiedeten Gesetz, das für den Verkauf alkoholischer Getränke in Schottland einen Mindestpreis pro Alkoholeinheit vorschrieb, „allein deshalb“ eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung, „weil sie verhindert, dass sich niedrigere Gestehungskosten eingeführter Erzeugnisse im Endverkaufspreis niederschlagen können“, und die Regelung damit geeignet sei, alkoholhaltigen Getränken aus anderen Mitgliedstaaten den Zugang zum britischen Markt zu erschweren.[78)]

Der Umstand, dass der Absatz inländischer Alkoholgetränke in gleicher Weise erschwert wurde, spielte offenbar keine Rolle. Der eigentliche Grund für das Einschreiten des EuGH dürfte daher die **besonders gravierende direkte Einschränkung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit** der Marktteilnehmer **durch die Vorgabe von Mindestpreisen** gewesen sein. Dafür spricht auch, dass der EuGH diese bei der Rechtfertigung aus Gründen des Gesundheitsschutzes (Art. 36 AEUV) als nicht erforderliche Maßnahme qualifizierte, weil als mildere Alternative die Auferlegung höherer Verbrauchssteuern in Betracht komme, mit der eine ebenso wirksame Verteuerung alkoholischer Getränke erreicht werden könne, die aber „den Grundsatz der freien Preissetzung“ nicht antasten und damit den freien Warenverkehr weniger einschränken würde.[79)]

Insoweit bleibt festzuhalten, dass eine staatlich vorgeschriebene **vertikale Preisbindung nicht mit der Vorgabe von Mindestpreisen** für alle auf dem Markt angebotenen Waren einer bestimmten Kategorie **gleichzusetzen** ist. Denn der Preisbinder bleibt völlig frei, in welcher Höhe er den für sein Produkt beim Verkauf an Letztabnehmer einzuhaltenden Preis festlegt. Ausgeschlossen wird nur der produktinterne Preiswettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern auf der Einzelhandelsstufe. Dementsprechend kann sich eine etwaige **Beschränkung des Marktzugangs** für ausländische Lieferanten oder Händler **nur aus möglichen Sonderregelungen oder unterschiedlichen faktischen Auswirkungen** im Vergleich zu inländischen Marktteilnehmern ergeben.[80)]

2. Die bisherige Rechtsprechung des EuGH zu gesetzlichen Systemen der Buchpreisbindung

2.1 Leclerc

Die erste wegweisende Entscheidung des EuGH zu einer **staatlichen Buchpreisbindung** erfolgte 1985 im **Fall „Leclerc/Au blé vert“**[81)] und betraf das **französische Gesetz** Nr. 81-766 v. 10. 8. 1981 über den Buchpreis (sog. „Loi Lang“). Nach der heute noch geltenden Kernregelung muss jeder Verleger oder Importeur von Büchern den Endverkaufspreis für die von ihm verlegten oder eingeführten Bücher festsetzen. Dieser ist von den Einzelhändlern grundsätzlich einzuhalten; sie können allerdings bis zu 5 % Rabatt gewähren. Bezüglich der Preisbestimmung durch Importeure sah der EuGH in der damaligen Regelung **unter zwei Gesichtspunkten** einen **Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit**:

Zum einen führte die Regelung, dass bei in einem anderen Mitgliedstaat verlegten Buch derjenige Importeur, der „die Formalität der amtlichen Hinterlegung eines Exemplars dieses Buches zu erfüllen hat – also der Hauptdepositär –, den Endverkaufspreis dieses Buches

---

78) EuGH, Urt. v. 23. 12. 2015 – C-333/14, EuZW 2016, 230 Rz. 32 – Scotch Whisky Association.

79) EuGH, Urt. v. 23. 12. 2015 – C-333/14, EuZW 2016, 230 Rz. 44 – Scotch Whisky Association; ebenso schon die Argumentation gegenüber Mindestverkaufspreisen für Tabakwaren in EuGH – C-216/98, BeckRS 2004, 75156 Rz. 31 – Kommission/Griechenland; EuGH – C-197/08, BeckRS 2010, 90240 Rz. 52 – Kommission/Frankreich.

80) Näher zur Figur der faktischen Ungleichbehandlung Brigola in Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, § 9 Rz. 166, 168 ff. m. w. N. (Stand: 61. EL September 2024).

81) EuGH, Urt. v. 10. 1. 1985 – 229/83, Slg. 1985, 1 = NJW 1985, 1615 = EuR 1985 m. Anm. *Müller-Graff.*

festzusetzen hat“,[82] zu einer **Sonderregelung für importierte Bücher**, die den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen könne. Denn jeder andere Importeur desselben Buches werde daran gehindert „den Verkaufspreis zu praktizieren, den er im Hinblick auf seinen Einkaufspreis im Verlagsstaat für den Vertrieb des Buches auf dem Markt des Einfuhrstaates für angemessen hält“.[83] Der entscheidende Aspekt für den Eingriff in den freien Warenverkehr war insoweit nicht der bloße Umstand, dass die (anderen) Importeure nicht in der Lage sind, etwaige von ihnen erzielte besonders günstige Einkaufskonditionen in Form günstigerer Preise an ihre Kunden weiterzugeben,[84] sondern die **Ungleichbehandlung zwischen in Frankreich verlegten und importierten Büchern**.[85]

Zum anderen schrieb die gesetzliche Regelung für in Frankreich verlegte und nach einer Ausfuhr **reimportierte Bücher** vor, dass der vom Verleger festgesetzte Preis nicht unterschritten werden durfte. Dies stellte zwar keine zwischen einheimischen und importierten Büchern differenzierende Regelung dar, erschwerte aber nach Ansicht des EuGH den Absatz reimportierter Bücher, weil der Importeur keine Möglichkeit habe, „den im Ausfuhrmitgliedstaat erzielten Vorteil eines günstigeren Preises im Endverkaufspreis weiterzugeben“.[86] Etwas anderes gelte nur, „wenn sich aus objektiven Umständen ergeben sollte, dass die betreffenden Bücher allein zum Zwecke ihrer Wiedereinfuhr ausgeführt worden sind, um eine gesetzliche Regelung wie die hier vorliegende zu umgehen“.[87]

2.2 LIBRO

Eine weitere grundlegende Wegmarke in der Rechtsprechung des EuGH stellt sodann die Entscheidung im Fall „LIBRO“ dar.[88] Gegenstand war die seinerzeitige Regelung im österreichischen BuchPrBG (vor der Novelle 2009), der zufolge Importeure den vom Verleger *für den Verlagsstaat* festgesetzten Preis nicht unterschreiten durften (§ 3 Abs. 2 und 3 öBuchPrBG a. F.). Darin sah der EuGH eine ungünstigere Behandlung für eingeführte Bücher, da die Regelung

> „österreichische Importeure und ausländische Verleger daran hindert, Mindestpreise für den Einzelhandel anhand der Merkmale des Einfuhrmarktes festzulegen, wohingegen es österreichischen Verlegern freisteht, für ihre Erzeugnisse Mindestpreise für den Letztverkauf auf dem inländischen Markt in dieser Weise selbst festzulegen“.[89]

Wegen der unterschiedlichen Regelung für eingeführte Bücher, die Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten weniger günstig behandelt, erkannte der EuGH darin eine gegen die Warenverkehrsfreiheit verstoßende Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung.[90] Auch die in Österreich bestehende Möglichkeit einer Rabattgewährung

---

82) EuGH, Urt. v. 10. 1. 1985 – 229/83, NJW 1985, 1615 (Leitsatz).

83) EuGH, Urt. v. 10. 1. 1985 – 229/83, NJW 1985, 1615 Rz. 25.

84) In diese Richtung aber wohl die im Urteil referierte Ansicht der Kommission, die eine Beschränkung der Einfuhren darin erblickt, dass die Bestimmungen „es den Importeuren unmöglich machten, niedrigere Preise anzuwenden und auf dem französischen Markt mit Hilfe von Preiswettbewerb Fuß zu fassen“, EuGH, Urt. v. 10. 1. 1985 – 229/83, NJW 1985, 1615 Rz. 21.

85) So auch *Zelger*, EuR 2023, 160, 165.

86) EuGH, Urt. v. 10. 1. 1985 – 229/83, NJW 1985, 1615 Rz. 26.

87) EuGH, Urt. v. 10. 1. 1985 – 229/83, NJW 1985, 1615 Rz. 27. In der Entscheidung EuGH, Urt. v. 3. 10. 2000 – C-9/99, Slg. 2000, I-8207 Rz. 24 = ZUM 2001, 64 – Echirolles Distribution/Association du Dauphiné bestätigte der EuGH seine Auslegung nach dem Leclerc-Urteil, da die Einführung des Binnenmarkts am 1. 1. 1993 die Bestimmungen zur Warenverkehrsfreiheit (und zum Kartellverbot) nicht geändert habe.

88) EuGH, Urt. v. 30. 4. 2009 – C-531/07, Slg. 2009, I-3717 = GRUR Int. 2009, 858 – Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft ./. LIBRO Handelsgesellschaft (im Folgenden: LIBRO).

89) EuGH, Urt. v. 30. 4. 2009 – C-531/07, GRUR Int. 2009, 858 Rz. 21 – LIBRO.

90) EuGH, Urt. v. 30. 4. 2009 – C-531/07, GRUR Int. 2009, 858 Rz. 22, 29 – LIBRO.

bis zu 5 % ändere an der fehlenden Möglichkeit des Importeurs zu einer eigenen Preispolitik nichts, zumal es nicht gestattet sei, eine solche Unterschreitung des festgesetzten Preises zu bewerben (§ 5 Abs 2 öBuchPrBG a. F., jetzt § 7 Abs. 2 BuchPrBG).[91] Durch eine Novellierung des öBuchPrBG 2009 wurde die Ungleichbehandlung beseitigt.[92]

2.3 Amazon EU

In seiner jüngsten Entscheidung zum Buchsektor stellt der EuGH klar, dass die französische Vorschrift über die Festlegung von Mindestpreisen für die Lieferung von Büchern, die nicht in einem Bucheinzelhandelsgeschäft abgeholt werden, keine bloße „Verkaufsmodalität" im Sinne seiner Keck-Rechtsprechung ist.[93] Vielmehr stellt sie eine Behinderung des Marktzugangs dar, weil sie sich „ganz speziell auf den Fernabsatz" auswirkt.[94] Durch den erhöhten Gesamtpreis für den Erwerb von Büchern außerhalb stationärer Geschäfte werden Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten stärker belastet, weil sie weniger gut in der Lage sind, Bücher in lokalen Geschäften zu übergeben, als Wirtschaftsteilnehmer aus dem betreffenden Mitgliedstaat. Eine solche Regelung ist daher geeignet, den Marktzugang für Bücher aus anderen Mitgliedstaaten stärker zu behindern.[95]

Die Regelung soll den lokalen stationären Buchhandel insbes. gegenüber großen Online-Versandhändlern wie Amazon stärken.[96] Zu der Frage, ob dies ausreicht, um die Maßnahme als Schutz der kulturellen Vielfalt geeignet und erforderlich zu rechtfertigen, äußert sich der EuGH in der Entscheidung nicht, wohl wegen Fehlens einer diesbezüglichen ausdrücklichen Vorlagefrage.[97]

2.4 Vorläufige Bewertung der Regelungen im BuchPrG

Die gesetzliche Verpflichtung der Verleger und Importeure, gem. § 5 Abs. 1 BuchPrG einen Endpreis für den Verkauf von Büchern an Letztabnehmer in Deutschland festzulegen und die korrespondierende Pflicht gewerbs- oder geschäftsmäßiger Verkäufer, den festgesetzten Preis einzuhalten (§ 3 Satz 1 BuchPrG), knüpft nicht an bestimmte Merkmale der betroffenen Produkte an, sondern betrifft nur die Modalitäten, unter denen sie verkauft werden dürfen. Daran ändert auch die Ausnahme von der Preisbindung für den Verkauf „gebrauchter" Bücher gem. § 3 Satz 2 BuchPrG nichts.[98] Derartige nationale Preisregelungen werden daher in der

---

91) EuGH, Urt. v. 30. 4. 2009 – C-531/07, GRUR Int. 2009, 858 Rz. 27 f. – LIBRO.

92) *Zelger*, EuR 2023, 160, 164.

93) EuGH, Urt. v. 18. 12. 2025 – C-366/24, GRUR 2026, 252 Rz. 55 ff. – Amazon EU = GewArch 2026, 66 m. Anm. *Gerhold/Lauenstein*. Der Begriff soll nur nationale Vorschriften erfassen, die die Art und Weise der Vermarktung von Waren betreffen, nicht dagegen „die Art und Weise, in der Waren zu Käufern geliefert werden können" (Rz. 57). Vgl. zur Unterscheidung von „Verkaufs- und Beförderungsmodalitäten" bereits EuGH, Urt. v. 18. 6. 2019 – C-591/17, NJW 2019, 2369 Rz. 128 – Österreich/Deutschland.

94) EuGH, Urt. v. 18. 12. 2025 – C-366/24, GRUR 2026, 252 Rz. 58 – Amazon EU = GewArch 2026, 66 m. Anm. *Gerhold/Lauenstein*. Eine Anwendung der E-Commerce-RL und der Dienstleistungs-RL lehnt der EuGH ab, da beide jeweils bestimmen, dass mitgliedstaatliche Maßnahmen zur Förderung der kulturellen oder sprachlichen Vielfalt oder des Medienpluralismus im Einklang mit dem Unionsrecht „unberührt" bleiben.

95) EuGH, Urt. v. 18. 12. 2025 – C-366/24, GRUR 2026, 252 Rz. 58 – Amazon EU unter expliziter Bezugnahme auf die Entscheidung „Deutsche Parkinson Vereinigung" zur Arzneimittelpreisbindung (hierzu näher sogleich unter 3.1).

96) *Gerhold/Lauenstein*, GewArch 2026, 69. Zur möglichen Rechtfertigung vgl. unten IV.

97) Krit. dazu *Gerhold/Lauenstein*, GewArch 2026, 69, 73 f. („Ostentatives Schweigen des EuGH").

98) Damit wird nicht auf den Erhaltungszustand des Buches abgestellt, sondern lediglich klargestellt, dass sich die Pflicht zur Befolgung der Preisbindung nur auf den ersten Verkauf an Letztabnehmer bezieht, *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 3 Rz. 55. Nach dem Erwerb durch einen Letztabnehmer zum gebundenen Ladenpreis ist auch ein ungelesenes, mangelfreies und originalverpacktes Buch im Rechtssinne „gebraucht" i. S. d. § 3 Abs. 2 BuchPrG, *Wallenfels/Russ*, a. a. O..

Rechtsprechung des EuGH zutreffend als bloße **Verkaufsmodalität** qualifiziert.[99] Entscheidend für ihre Zulässigkeit ist allerdings, ob sie **für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer in gleicher Weise gelten** und den **Marktzugang für ausländische Anbieter** auch **nicht faktisch stärker behindern als für inländische Marktteilnehmer**.

Die Regelung in Deutschland gilt unterschiedslos für alle in Deutschland an Letztabnehmer verkaufte Bücher und erfasst auch Lieferungen aus anderen Mitgliedstaaten. Sie gilt in gleicher Weise für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben. In- und ausländische Verlage bzw. Importeure von Büchern nach Deutschland haben auch in gleicher Weise die Möglichkeit, die Höhe des Preises nach eigenem Ermessen festzulegen und dabei insbesondere die konkreten Marktverhältnisse im Absatzmarkt zu berücksichtigen.[100] Die gesetzliche Buchpreisbindung gilt somit in gleicher Weise für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, und erfasst dabei sämtliche Verkäufe an Letztabnehmer in Deutschland. Eine Ungleichbehandlung, wie sie die frühere österreichische Regelung enthielt, indem der Importeur an den vom ausländischen Verlag *für seinen Heimatmarkt* bestimmten Preis gebunden wurde, enthält die geltende deutsche wie österreichische Regelung für Importeure nicht.[101] Sie ist daher grundsätzlich nicht geeignet, den Zugang zum Markt aus einem anderen Mitgliedstaat zu versperren oder stärker zu behindern als für inländische Anbieter. Dies hat der EuGH für eine insoweit vergleichbare Regelung zur Preisbindung von Tabakwaren in Belgien ausdrücklich anerkannt.[102]

Eine Ungleichbehandlung oder rechtliche Benachteiligung ausländischer Versandhändler ist somit nicht erkennbar, zumal es im deutschen Recht auch keine sonstigen Sonderregeln gibt, die schon *prima facie* geeignet sind, Versandbuchhändler stärker zu treffen als stationäre Buchhandlungen, wie es etwa bei der französischen Regelung über Mindestpreise für die Lieferung von Büchern der Fall ist, die nicht in stationären Buchhandlungen abgeholt werden.[103] Sie sind (ebenso wie inländische Letztverkäufer) einerseits an einen vom Verleger des Verlagsstaats für Deutschland empfohlenen Letztabnehmerpreis (§ 5 Abs. 2 BuchPrG) als Mindestpreis gebunden. Andererseits erlaubt § 5 Abs. 3 BuchPrG ausdrücklich eine verhältnismäßige Herabsetzung, sofern der Importeur sich die Bücher in einem Vertragsstaat des EWR zu einem besonders günstigen, von den üblichen Einkaufspreisen im Einkaufsstaat abweichenden Preis beschafft hat. Im Übrigen, also bei fehlender Festlegung eines *auf Deutschland bezogenen* Letztabnehmerpreises durch den Verleger, hat der Importeur nach der Grundregel des § 5 Abs. 1 BuchPrG die Möglichkeit und Pflicht, selbst einen auf die Marktverhältnisse in Deutschland bezogenen Verkaufspreis für Endabnehmer festzusetzen.

Im Ergebnis wird somit den Vorgaben des EuGH aus den Entscheidungen Leclerc und LIBRO in vollem Umfang Rechnung getragen. Zu untersuchen bleibt, ob der Umstand der Implementierung eines Preisbindungssystems als solches zu einer faktischen Behinderung des Marktzugangs für ausländische Versandhändler führt. Letzteres könnte der Fall sein, wenn der

---

99) So für Bücher EuGH, Urt. v. 30. 4. 2009 – C-531/07, EuZW 2009, 426 Rz. 20 – LIBRO; für eine vergleichbare belgische Regelung über die Festsetzung des Preises von Tabakwaren EuGH, Urt. v. 21. 9. 2016 – C-221/15, EuZW 2017, 24 Rz. 37 – Établissements Fr. Colruyt.

100) So auch *Zelger*, EuR 2023, 160, 168 f.

101) Nur darin hatte der EuGH seinerzeit einen Verstoß der österreichischen Vorschriften zur Buchpreisbindung gegen die Warenverkehrsfreiheit gesehen, EuGH, Urt. v. 30. 4. 2009 – C-531/07, GRUR Int. 2009, 858 Rz. 22 – LIBRO. Die deutsche Regelung für Importeure in § 5 Abs. 2 BuchPrG entspricht schon seit ihrem Inkrafttreten der nach den Vorgaben des EuGH im LIBRO-Urteil des EuGH modifizierten österreichischen Vorschrift in § 3 Abs. 2 öBuchPrBG n. F.; *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 5 Rz. 8.

102) EuGH, Urt. v. 21. 9. 2016 – C-221/15, EuZW 2017, 24 Rz. 39 – Établissements Fr. Colruyt (Bindung der Preise für Tabakwaren im Einzelhandel an den Preis, der vom Hersteller oder Importeur auf dem an den Waren angebrachten Steuerzeichen angegeben ist).

103) Vgl. hierzu oben unter 2.3.

Preiswettbewerb für ausländische Marktteilnehmer praktisch der einzige Weg wäre, um auf dem inländischen Markt Fuß zu fassen, wie es der EuGH im Fall „Deutsche Parkinson Vereinigung“ für ausländische Versandapotheken in Bezug auf verschreibungspflichtige Arzneimittel angenommen hat (hierzu sogleich unter 3.1). Das darf aber nicht ohne weiteres unterstellt werden; vielmehr bleibt zu prüfen, ob die diesbezüglichen Aussagen des EuGH auf den Büchermarkt übertragbar sind (hierzu sogleich unter 3.2).

3. Vergleich mit der Beurteilung der Preisbindung für verschreibungspflichtige Arzneimittel

3.1 Das EuGH-Urteil im Fall „Deutsche Parkinson Vereinigung“

Nach der Entscheidung der 1. Kammer des EuGH vom 19. 10. 2016 sollen die deutschen Vorschriften über einheitliche Apothekenabgabepreise bei verschreibungspflichtigen Arzneimitteln gegen Art. 34 AEUV verstoßen, weil sie den Marktzugang für ausländische Versandapotheken zum Markt stärker behinderten als für stationäre Apotheken im Inland und damit eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung darstellten.[104)] Eine Rechtfertigung unter dem Gesichtspunkt des Gesundheitsschutzes (Art. 36 AEUV) komme nicht in Betracht, da die Beschränkung nicht verhältnismäßig sei: So sei schon die Eignung der Regelungen zur vertikalen Preisbindung, eine bessere flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln zu gewährleisten, nicht hinreichend konkret unter Beibringung entsprechender empirischer Nachweise dargetan.[105)]

Die Qualifikation als Maßnahme gleicher Wirkung stützt der EuGH im Kern auf das Argument, dass sich die nationale Preisbindung „auf die Abgabe verschreibungspflichtiger Arzneimittel durch in anderen Mitgliedstaaten ansässige Apotheken stärker auswirkt als auf die Abgabe solcher Arzneimittel durch im Inland ansässige Apotheken“.[106)] Diese **ungleiche Wirkung der vertikalen Preisbindung auf in- und ausländische Apotheken** wiederum wird damit begründet, dass der **Preiswettbewerb für Versandapotheken ein wichtigerer Wettbewerbsparameter** sei als für stationäre Apotheken. Denn von ihm hänge es ab, ob die Versandapotheken einen unmittelbaren Zugang zum deutschen Markt gewinnen und auf ihm konkurrenzfähig bleiben können. Während traditionelle Apotheken vor Ort grundsätzlich „besser“ als Versandapotheken in der Lage seien, Patienten durch ihr Personal individuell zu beraten und eine Notfallversorgung mit Arzneimitteln sicherzustellen, könnten Versandapotheken mit ihrem „eingeschränkten Leistungsangebot“ eine solche Versorgung nicht angemessen zur Verfügung stellen oder ersetzen.[107)]

Diese Argumentation mutet auf den ersten Blick merkwürdig an: Im Kern läuft sie darauf hinaus, dass eine für alle Marktteilnehmer geltende Verkaufsmodalität wie die vertikale Preisbindung deshalb als Beschränkung qualifiziert wird, weil sie die wirtschaftlichen Erfolgsaussichten von Anbietern, die nach ihrem frei gewählten Geschäftsmodell den Markt von vornherein nur mit einem beschränkten Leistungsangebot betreten und auf ihm dauerhaft tätig sein wollen, möglicherweise stärker beeinträchtigt als die vor Ort tätigen Konkurrenten mit ihrem breiteren Leistungsangebot. Damit wird die ungleiche Wirkung der Regelung letztlich daraus abgeleitet, dass die Versandapotheken ihre gegenüber den stationären Apotheken „schlechtere Leistung“ nicht durch Preisabschläge kompensieren können und deshalb nicht hinreichend

---

104) EuGH, Urt. v. 19. 10. 2016 – C-148/15, EuZW 2016, 785 Rz. 24-27.
105) EuGH, Urt. v. 19. 10. 2016 – C-148/15, EuZW 2016, 785 Rz. 35 ff.
106) EuGH, Urt. v. 19. 10. 2016 – C-148/15, EuZW 2016, 785 Rz. 26.
107) EuGH, Urt. v. 19. 10. 2016 – C-148/15, EuZW 2016, 785 Rz. 24.

konkurrenzfähig sind.[108] Den Umstand, dass der „Wettbewerbsvorteil" der Präsenzapotheken aufgrund ihres breiteren Leistungsangebots durch prinzipiell höhere Kosten für die Beratung und Notfallversorgung der Patienten erkauft wird, erwähnt der EuGH nicht.

Allerdings kann die **Eröffnung einer Wahlmöglichkeit für die Konsumenten** zwischen dem Bezug eines Produkts mit einer individuellen Beratung vor Ort oder zu einem günstigeren Preis ohne eine solche Dienstleistung grundsätzlich positiv zu würdigen sein. So ist es Ausdruck der Konsumentensouveränität, selbst zu bestimmen, welche konkrete Leistung (**Erwerb des Produkts mit oder ohne Beratung**) der Abnehmer in Anspruch nehmen möchte.

Ob dies auch für die Nichtinanspruchnahme der pharmazeutischen Beratung bei Bezug *verschreibungspflichtiger* Medikamente über Versandapotheken Geltung beanspruchen kann, erscheint zwar unter dem Blickwinkel des Gesundheitsschutzes wegen der erhöhten Gefahr unsachgemäßer Arzneimittelanwendungen fragwürdig,[109] ist hier aber nicht zu vertiefen, da dieser Aspekt bei der Preisbindung für Bücher keine Rolle spielt. Immerhin lässt sich auch bei rezeptpflichtigen Arzneimitteln argumentieren, dass nicht bei jedem Kauf ein konkreter Beratungsbedarf besteht. Daran fehlt es etwa bei Patienten mit chronischen Erkrankungen, die unter einer Dauermedikation stehen und mit der Anwendung des fraglichen Präparats bereits vertraut sind. In derartigen Fällen kann das Interesse, eine dauerhaft gleiche Nachfrage nach einem bestimmten Produkt auch ohne Beratung zu einem günstigeren Preis befriedigen zu können, schützenswert sein.

Daher soll ungeachtet gewisser Zweifel an der Tragfähigkeit der Argumentation des EuGH im Fall „Deutsche Parkinson Vereinigung" für die folgende Untersuchung von dem zugrundeliegenden Ansatz ausgegangen werden, dass sich durch eine nationale Preisbindungsregelung selbst bei teilweise unterschiedlichen Leistungen von stationären Händlern vor Ort und Versandhändlern im Einzelfall ungleiche Auswirkungen auf diese beiden Gruppen von Wettbewerbern ergeben können. **Erforderlich** ist allerdings eine **konkrete Analyse der Umstände des Einzelfalls**. Keinesfalls rechtfertigt das Urteil des EuGH die pauschale Schlussfolgerung, dass nationale Preisbindungsregelungen grundsätzlich oder ohne weiteres eine Beschränkung i. S. d. Art. 34 AEUV darstellen.[110]

Weder plausibel noch zielführend ist es auch, wenn in der Literatur trotz erheblicher Unterschiede in den Marktverhältnissen teilweise eine „Strukturverwandtschaft von Arzneimittel- und Buchmarkt"[111] behauptet wird, aus der recht pauschal auf eine Übertragbarkeit von Gerichtsentscheidungen von einem Bereich auf den anderen geschlossen wird. Dazu reicht es jedenfalls nicht aus, darauf zu verweisen, dass in beiden Branchen eine gesetzliche Preisbindung existiere und es vergleichbare Vertriebsstrukturen mit einem stationären wie Versandhandel sowie „ähnliche Marktverhaltensmuster" gebe,[112] da in beiden Märkten die Einführung neuer Produkte für Preiserhöhungen genutzt werde. Letzteres dürfte für die meisten Märkte zutreffen.

Entscheidend ist vielmehr, ob die vom EuGH herangezogene inhaltliche Begründung, mit der er die gesetzliche Preisbindung für verschreibungspflichtige Arzneimittel in Deutschland als Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit qualifiziert hat, auch auf die Preisbindung für Bücher übertragbar ist. In der Entscheidung zur Arzneimittelpreisbindung betont der EuGH, dass der

---

108) In diese Richtung *Dettling* EuZW 2018, 228, 229 ff. („Schlechtere Leistung von Versandapotheken aus anderen Mitgliedstaaten als Kernargument für eine ungleiche Wirkung").

109) Vgl. die Kritik bei *Dettling* EuZW 2018, 228, 231 f. („Fehlanreiz zur unerwünschten Nichtinanspruchnahme des pharmazeutischen Dienstes").

110) So aber (ohne nähere Begründung) *Mittwoch*, EuZW 2016, 936, 939; gegen eine pauschale Übertragbarkeit auf die Buchpreisbindung zu Recht *Zelger*, EuR 2023, 160, 170 ff.

111) So *Peter*, WuW 2020, 569, 570 ff.

112) *Peter*, WuW 2020, 569, 570, 575.

Preiswettbewerb für ausländische Versandapotheken praktisch der einzige Wettbewerbsparameter sei, mit dem sie nachhaltig in den deutschen Markt eintreten und dauerhaft konkurrenzfähig bleiben könnten.[113)] Für diese Beurteilung spricht als ein gewisses Indiz, dass solche Versandapotheken bislang nur einen sehr geringen Marktanteil gewinnen konnten und weitgehend ein Nischendasein auf dem deutschen Markt fristen.[114)]

3.2 Relevanz für die Beurteilung der Buchpreisbindung?

Fraglich ist allerdings, ob die Erwägungen des EuGH zur Begründung eines faktischen Marktzugangshindernisses durch ein System der vertikalen Preisbindung auch für den Buchmarkt Geltung beanspruchen können. Dies kann nicht einfach unterstellt werden. Vielmehr ist näher zu untersuchen, ob und ggf. welche weiteren Voraussetzungen oder Marktgegebenheiten vorliegen müssen, um die **Wirkung einer faktischen Marktzugangsbeschränkung** zu begründen. Dazu sind etwaige ökonomische Besonderheiten oder sonstige Charakteristika des Buchmarkts zu analysieren.

3.2.1 Abweichende Marktverhältnisse auf dem Buchmarkt

Gegen eine pauschale und unreflektierte Übertragung der Grundsätze der EuGH-Entscheidung im Fall *„Deutsche Parkinson Vereinigung"* auf den Buchmarkt spricht, dass der Markt für verschreibungspflichtige Arzneimittel durch eine ganze Reihe von ökonomischen und rechtserheblichen Besonderheiten gekennzeichnet ist, die der Buchmarkt nicht aufweist.[115)]

So ist bei verschreibungspflichtigen Arzneimitteln die **konkrete Nachfrageentscheidung des Patienten** durch die ärztliche Verordnung **bereits weitgehend vorgegeben**. Der Kunde fragt von vornherein ein ganz bestimmtes Medikament nach, ggf. zum Zwecke einer Notfallversorgung. Auch wenn das auf dem Rezept angegebene Medikament durch ein wirkstoffgleiches Präparat substituiert werden kann, ist die Nachfrage von Anfang eng auf einen Wirkstoff oder eine Wirkstoffgruppe fokussiert.[116)] Demgegenüber ist der potentielle Buchkäufer im Prinzip völlig offen und frei, für welches konkrete Produkt er sich letztlich und zu welchem Zeitpunkt entscheidet. Er richtet seine Nachfrageentscheidung daher auch nicht von vornherein oder primär am Preis aus, sondern wählt ein **Buch** vor allem **nach inhaltlichen Kriterien** entsprechend seiner eigenen Präferenzen aus. In diesem Zusammenhang entscheidet der potentielle Buchkäufer auch über den Vertriebsweg, den er in Anspruch nehmen will, um seine Nachfrage zu befriedigen. Mangels primärer Fokussierung der potentiellen Buchkunden auf den Preis als Auswahlkriterium zwischen Versandhandel und stationärem Handel wird dem Versandhandel durch die Preisbindung kein Wettbewerbsparameter genommen, der für ihn verhältnismäßig wichtiger als für den stationären Handel wäre.

Zwar besteht insoweit durchaus eine Gemeinsamkeit zwischen beiden Märkten, als sowohl bei Arzneimitteln als auch bei Buchtiteln das für den einzelnen Konsumenten geeignete konkrete Produkt im Vordergrund steht, während der Preisaspekt nur eine sekundäre Rolle spielt. Gleichwohl haben **Versandbuchhändler erheblich bessere Möglichkeiten für eine auch grenzüberschreitende Tätigkeit als Versandapotheken**. Die besondere Bedeutung des

---

113) EuGH, Urt. v. 19. 10. 2016 – C-148/15, EuZW 2016, 785 Rz. 25.

114) So beträgt der Marktanteil aller Versandapotheken bei verschreibungspflichtigen Arzneimitteln in Deutschland nur rund 1,3 % (bei rezeptfreien dagegen 13,4 %); vgl. BKartA, Fallbericht v. 28. 9. 2018 (zur Entsch. v. 2. 7. 2018, Az. B3-89/18) „Freigabe des Erwerbs des apo-rot Versandhandels der Apotheke am Rothenbaum Birgit Dumke durch DocMorris". Nach BGH, Urt. v. 17. 7. 2025 – I ZR 74/24, PharmR 2025, 596, 604 soll sich der Marktanteil ausländischer Versandapotheken auch für den unregulierten Zeitraum ab 2016 bis 2020 „relativ stabil im Bereich von 1 %" bewegt haben.

115) So auch *Zelger*, EuR 2023, 160, 171 ff.

116) Vgl. *Mandl*, Rabattverträge über patentgeschützte Arzneimittel, 2012, S. 103; so auch *Peter*, WuW 2020, 569, 570.

Preises als Wettbewerbsparameter für Versandapotheken hat der EuGH in der Entscheidung zur Arzneimittelpreisbindung damit begründet, dass die traditionellen Apotheken besser in der Lage seien, die Patienten vor Ort individuell zu beraten und eine Notfallversorgung mit Arzneimitteln sicherzustellen. Da Versandapotheken mit ihrem eingeschränkten Leistungsangebot eine solche Versorgung nicht angemessen ersetzen könnten, sei der Preiswettbewerb für sie ein wichtigerer Wettbewerbsparameter, von dem ihr unmittelbarer Marktzugang und ihre Konkurrenzfähigkeit abhingen. Das trifft auf den Buchsektor nicht, jedenfalls nicht in gleichem Umfang zu. Zum einen besteht grds. kein Bedarf einer „Notfallversorgung", der nur durch stationäre Händler vor Ort befriedigt werden könnte. Werden ganz bestimmte Bücher dringend benötigt, ist eine Expresslieferung über Nacht sowohl im Versandhandel als auch im stationären Handel, wenn diese dort nicht vorrätig sein sollten, über den Zwischenbuchhandel (Barsortimenter) möglich. Einer nur vor Ort möglichen persönlichen Beratung durch Buchhändler bei der Entscheidungsfindung über ein zu erwerbendes Buch kommt nicht die gleiche existentielle Bedeutung wie bei Arzneimitteln zu und ist im Übrigen zu einem erheblichen Teil durch Online-Empfehlungen, Rezensionen u. ä. ersetzbar.

Im Gegensatz zu Büchern **unterliegt der Verkauf von verschreibungspflichtigen Arzneimitteln** in mehrfacher anderer Hinsicht **einer restriktiven Regulierung**, die den Marktzugang erschwert und letztlich dazu führt, dass der Versandhandel nur ein Nischendasein fristet (Inhaberschaft durch einen approbierten Apotheker, komplexe Prüfungen bezüglich vorgelegter ärztlicher Rezepte, Untersagung jeglicher Werbung für verschreibungspflichtige Medikamente).[117] Unter diesen Umständen stehen **Versandapotheken** bei gebundenen Preisen **erheblich geringere Wettbewerbsmöglichkeiten** zur Verfügung, um auf dem Markt in Deutschland Fuß zu fassen, als Versandbuchhändlern. Insbesondere können feste Apothekenabgabepreise einen Behinderungseffekt für den Marktzugang **bei der Befriedigung eines gleichbleibenden Folgebedarfs** an bestimmten Medikamenten für chronisch Kranke entfalten, weil insoweit eine stabile Nachfrage ohne konkreten Beratungsbedarf besteht, deren Befriedigung zu einem niedrigeren Preis für Versandapotheken besonders attraktiv wäre. Eine vergleichbare Situation, in der ein stabiler Folgebedarf für den Erwerb des gleichen Produkts besteht, ist **auf dem Buchmarkt nicht gegeben**. Vielmehr erwirbt ein passionierter Leser ständig andere, für ihn neue Bücher, bei deren Auswahl er genauso wie beim Kauf des ersten Buches prinzipiell an einer Beratung interessiert sein könnte. Für entsprechende Empfehlungen oder Hinweise auf den Inhalt ihn potentiell interessierender Buchtitel ist er aber nicht auf eine persönliche Beratung vor Ort angewiesen. Seinen Informationsbedarf kann er (jedenfalls in den meisten Fällen) auch über andere Quellen befriedigen, die Versandbuchhändlern ebenso wie stationären Buchhändlern zur Verfügung stehen (Werbeanzeigen, Inhaltsangaben oder Empfehlungen auf der Homepage) oder von denen sie in gleicher Weise profitieren können (etwa Buchrezensionen in anderen Medien).

Dass der **Versandhandel mit Büchern durch die Preisbindung** in seinem Marktzugang **nicht behindert** wird, zeigt im Übrigen schon der **seit Jahren ständig steigende Marktanteil** des Versandbuchhandels am gesamten Buchmarkt, der von 17,9 % im Jahr 2014 auf 20,7 % im Jahr 2018 und 26,1 % (davon 25,4 % Internetbuchhandel) im Jahr 2024 gewachsen ist.[118] Diesen Zuwachs hat der Versandhandel gerade auch zu Lasten des Sortimentsbuchhandels erzielt.[119] Hinzu kommt die starke Stellung, die **Amazon** in kurzer Zeit als dominierender Akteur im Versandbuchhandel aufbauen konnte. So ist Amazon vom Standort Luxemburg aus „der aktuell mit weitem Abstand größte Versandbuchhändler in Deutschland geworden" sowie

---

117) Vgl. *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, § 1 Rz. 62; *Zelger*, EuR 2023, 160, 171 f.

118) Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hrsg.), Buch und Buchhandel in Zahlen 2019, S. 8 f.; Buch und Buchhandel in Zahlen 2025, S. 8.

119) *Kurz*, in: Saenger/Schewe (Hrsg.), Forum Mergers & Acquisitions 2012, Wiesbaden 2012, S. 103, 105.

das „**umsatzstärkste Einzelunternehmen im deutschen Buchhandel insgesamt**“.[120] Im Übrigen ist *Amazon* mit seinem Lesegerät *Kindle* auch Marktführer beim Verkauf von E-Books,[121] deren Marktanteil ebenfalls erhebliche Steigerungsraten aufweist (von 0,5 % am gesamten Buchmarkt im Jahr 2010 über 5,0 % im Jahr 2018 auf zuletzt 6,1 % im Jahr 2024).[122]

Die eklatant höhere Marktpräsenz und weitaus größere tatsächliche Bedeutung des Versandbuchhandels im Vergleich zu Versandapotheken lässt sich auch nicht dadurch wegdiskutieren, dass man die starke Stellung, die Amazon im Online-Versandbuchhandel innerhalb relativ kurzer Zeit erreicht hat, als „retrospektives Argument, das heutige Marktverhältnisse übergeht“[123] abtut. Es mag sein, dass der hohe Marktanteil von Amazon im Versandbuchhandel, sein hoher Bekanntheitsgrad, seine Betriebsgrößenvorteile und starke Kundenbindung für andere, kleinere Versandbuchhändler „wirtschaftliche Marktzutrittshindernisse“ zum Online-Versandbuchhandel darstellen.[124] Doch beruht dieser Umstand gerade nicht auf der gesetzlich vorgeschriebenen vertikalen Preisbindung, sondern auf der wirtschaftlich starken Stellung von Amazon. Seine dominante Position im Versandbuchhandel hat das Unternehmen nicht wegen, sondern trotz der Buchpreisbindung erlangt, die daher auch nicht als Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung qualifiziert werden kann.

Die **Entscheidung zwischen dem Kauf eines Buchs im stationären Handel und im Versandhandel** wird in der Regel **durch andere Kriterien als den Preis des Buchs** bestimmt. Der Versandhandel kommt vor allem für solche Kunden in Betracht, die bereits genaue Vorstellungen über das zu erwerbende Buch haben oder die aus persönlichen oder zeitlichen Gründen gehindert sind, eine Buchhandlung zwecks „Stöberns“ oder „Beratung“ aufzusuchen. Daneben werden internetaffine Kunden die online-Recherchemöglichkeiten im Versandbuchhandel nutzen. Eine zielgerichtete oder „vorstrukturierte“ Nachfrage hinsichtlich bestimmter Buchprodukte, bei der sich eine Kundenentscheidung zwischen konkurrierenden Anbietern vor allem am Preis orientieren würde, dürfte hypothetisch lediglich in Bezug auf sehr bekannte und stark nachgefragte Bestseller, ggf. auch bei bestimmten Fachbüchern, bestehen. Allenfalls insoweit wird einem Versandhändler durch die gesetzliche Preisbindung im Hinblick auf die fehlende Möglichkeit einer Preisunterbietung eine gewisse Beschränkung auferlegt. Ob darin schon ein wirklich spürbarer „Wettbewerbsnachteil“ gegenüber stationären Buchhandlungen liegt, der als relevanter Eingriff in den freien Warenverkehr zu qualifizieren wäre, erscheint aber angesichts der bereits erwähnten Erfolgsstory von Amazon und des wachsenden Marktanteils des Versandbuchhandels insgesamt mehr als fraglich.

Gegen die Übertragbarkeit der EuGH-Entscheidung zur Preisbindung bei Arzneimitteln auf den Buchmarkt spricht auch der **unterschiedliche Schutzzweck**, den der Gesetzgeber mit dem jeweiligen Preisbindungssystem verfolgt: So weist das OLG Wien in einer Entscheidung vom 31. 5. 2017 (Az. 4 R 22/17 k)[125] darauf hin, dass es in der EuGH-Entscheidung zur Arzneimittelpreisbindung um die Frage gegangen sei, ob das vom Gesetzgeber mit dem Arzneimittelgesetz verfolgte Ziel des Gesundheitsschutzes durch einheitliche Apothekenabgabepreise überhaupt erreicht werden könne. Dagegen habe der Aspekt des Erhalts und der

---

120) *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, § 1 Rz. 62 (Hervorhebung hinzugefügt).

121) Vgl. zu der besonders starken Stellung von Amazon im Online-Buchmarkt auch Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 67 ff.

122) Börsenverein des Deutschen Buchhandels (Hrsg.), Buch und Buchhandel in Zahlen 2019, S. 25; Buch und Buchhandel in Zahlen 2025, S. 25.

123) *Peter*, WuW 2020, 569, 574.

124) So *Peter*, WuW 2020, 569, 575.

125) Zitiert nach *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 1 Rz. 62.

Vielfalt bei Herstellung und Vertrieb der betroffenen Produkte keine Rolle gespielt. Gerade darum aber geht es bei der Buchpreisbindung.[126)]

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass **angesichts der vielfältigen sonstigen Wettbewerbsparameter**, die (ausländischen) Versandbuchhändlern außer dem Preis zur Verfügung stehen, um auf dem deutschen Buchmarkt Fuß zu fassen und konkurrenzfähig zu bleiben, keine spürbare Benachteiligung der Wettbewerbschancen von Versandbuchhändlern gegenüber dem stationären Buchhandel besteht. Die **fehlende Möglichkeit eines preisaggressiven Marktauftritts** bewirkt daher unter den besonderen Wettbewerbsbedingungen des Buchmarkts **keine relevante faktische Behinderung des Marktzugangs** für ausländische Versandbuchhändler.

3.2.2 Besonderheiten bei E-Books?

Fraglich könnte sein, ob sich das Fehlen einer physischen Niederlassung in Deutschland beim Vertrieb von E-Books negativ auf die Wettbewerbsposition ausländischer Anbieter im Verhältnis zum stationären Buchhandel auswirkt.[127)] Dagegen spricht schon *prima facie*, dass es Amazon mit seinem Lesegerät *Kindle* gelungen ist, zum größten Anbieter von E-Books in Deutschland zu werden. Zudem setzt der Vertrieb von E-Books lediglich eine Internetverbindung bei den Kunden voraus und bedarf keiner herkömmlichen Verlags- und Handelsinfrastruktur.[128)] Der **Ausschluss eines Preiswettbewerbs durch Weitergabe von Kostenvorteilen beim Vertrieb von E-Books** an die Leser **trifft alle Anbieter auf der Einzelhandelsebene in gleicher Weise**. Inwieweit unter diesen Umständen angesichts der besonderen Eignung von E-Books zum Internetvertrieb der fehlende Zugang zu potentiellen Kunden über den stationären Buchhandel einen spürbaren Wettbewerbsnachteil darstellen soll und (ausländische) Anbieter von E-Books in stärkerem Maße auf Preiswettbewerb als Profilierungsinstrument angewiesen sein sollen,[129)] leuchtet nicht ein. Leser von E-Books sind ganz überwiegend internetaffin und damit in der Lage und gewohnt, sich die gewünschten Produkte herunterzuladen. Einer speziellen Beratung oder Zugangsvermittlung zum Bezug von E-Books im stationären Buchhandel bedürfen allenfalls wenige, wohl überwiegend ältere Kunden ohne Interneterfahrung, sofern für diese überhaupt E-Books als Alternative zum herkömmlichen Buch in Betracht kommen. Die meisten E-Book-Käufer sind jedoch jünger und durch den Internetauftritt der Anbieter ohne weiteres erreichbar, so dass **nicht zu erwarten** ist, **dass der stationäre Handel** insoweit einen **Wettbewerbsvorsprung genießt, der nur über Preisgestaltungsspielräume der Internetanbieter kompensierbar wäre**.

Argumentativ nicht zielführend ist insoweit auch der Hinweis der Monopolkommission, dass die Anpassung des Internetauftritts an die Bestimmungen der jeweiligen Mitgliedstaaten Mehrkosten verursache.[130)] Abgesehen davon, dass dies unabhängig vom betroffenen Produkt ein generelles Problem des europaweiten E-Commerce ist, das alle Internetanbieter in gleicher Weise trifft, fallen derartige Kosten gerade bei E-Books praktisch nicht ins Gewicht. Zum einen werden diese wie physische Bücher ganz überwiegend nur im jeweiligen Sprachraum abgesetzt, so dass für deutschsprachige E-Books nur die gesetzlichen Bestimmungen

---

126) Diesen Unterschied erkennt auch die Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 140, zieht daraus aber keine Konsequenzen (nicht mehr erwähnt in Rz. 278 ff. bei der Prüfung der Übertragbarkeit der Rechtsprechung des EuGH zur Arzneimittelpreisbindung auf die Buchpreisbindung). Zu eng auch *Peter*, WuW 2020, 569, 571, der den Schutzzweck der Buchpreisbindung auf die Förderung eines Qualitätswettbewerbs durch Service- und Beratungsleistungen im Handel reduziert.

127) So Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 311.

128) Darauf weist auch die Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 327 hin.

129) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 311.

130) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 312.

in Deutschland und Österreich sowie ggf. der Schweiz[131] zu beachten sind. Zum anderen ist nicht ersichtlich, inwieweit die Beachtung einer gesetzlichen Preisbindung, d.h. die einmalige Festsetzung eines Endverkaufspreises für das Bestimmungsland, überhaupt relevante (zusätzliche) Kosten verursacht, da ja ohnehin eine Preisangabe gemacht werden muss.

3.3 Zwischenergebnis

Die gesetzlich angeordnete vertikale Preisbindung für Bücher beim Verkauf an Letztabnehmer in Deutschland trifft den stationären Buchhandel im Inland wie ausländische Versandbuchhändler rechtlich und faktisch in gleicher Weise. Durch den Ausschluss des Preiswettbewerbs auf der Einzelhandelsstufe werden ausländische Anbieter im Versand- und Online-Handel angesichts der besonderen Charakteristika des Buchmarktes in ihrem Marktzugang nicht behindert oder in ihrer dauerhaften Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigt, da ihnen vielfältige sonstige effektive Wettbewerbsparameter zur Verfügung stehen. Sie werden auch keinen Sonderregeln unterworfen. Die Preisbindung stellt daher **keine Maßnahme gleicher Wirkung** wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung **i. S. d. Art. 34 AEUV** dar.

IV. Rechtfertigung etwaiger beschränkender Wirkungen

1. Allgemeine Grundlagen

Sofern die Buchpreisbindung entgegen dem hier herausgearbeiteten Ergebnis doch faktisch ungleiche Auswirkungen auf ausländische Versandhändler haben sollte, bleibt die Möglichkeit einer **Rechtfertigung des Eingriffs** in die Warenverkehrsfreiheit. Ein **Rückgriff auf Art. 36 AEUV** kommt allerdings **nicht in Betracht**. Dort ist zwar auch vom „Schutz des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert“ die Rede. Darunter fallen aber nur konkrete Artefakte, nicht Institutionen.[132] Dementsprechend hat der EuGH es abgelehnt, „das Buch“ als solches als nationales Kulturgut i. S. d. Art. 36 AEUV zu qualifizieren.[133] Etwas anderes würde etwa für ein bestimmtes Exemplar der „Gutenberg-Bibel“ gelten.

Der EUGH hat jedoch anerkannt, dass der vom Gesetzgeber mit der Preisbindung intendierte **Schutz des Buches als Kulturgut** ein **zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses** darstellen kann, das geeignet ist, Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit zu rechtfertigen.[134] Dies gilt aber nur unter dem Vorbehalt einer **strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung**. Die **Anforderungen** dafür hat der EuGH mit seiner Entscheidung zur Arzneimittelpreisbindung deutlich **erhöht**, indem er allgemeine Plausibilitätserwägungen nicht mehr für ausreichend hält, um die Eignung einer Maßnahme zur Erreichung des mit ihr erstrebten Ziels nachzuweisen. Vielmehr verlangt der EuGH nunmehr wissenschaftlich fundierte Belege, etwa in Form statistischer Daten, die den vom Gesetzgeber angenommenen

---

131) Etwaige Behinderungswirkungen beim Zugang zum Schweizer Buchmarkt vermögen allerdings mangels Mitgliedschaft der Schweiz in der EU bzw. im EWR ohnehin keinen Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit zu begründen.

132) Vgl. *Brigola* in Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, § 9 Rz. 307 (Qualifikation einzelner Gegenstände, Antiquitäten und sonstige Kunstwerke) (Stand: EL 61 September 2024).

133) EuGH, Urt. v. 30. 4. 2009, C-531/07, GRUR Int. 2009, 858, 861 Rz. 32 – Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO Handelsgesellschaft mbh (im Folgenden LIBRO); EuGH, Urt. v. 10. 1. 1985, 229/83, GRUR Int. 1985, 190 Rz. 30 = Slg. 1985, 1 – Leclerc; EuGH, Urt. v. 3. 10. 2000, C-9/99, GRUR Int. 2001, 49 = Slg. 2000, I-8207 – Echirolles Distribution.

134) S. nur EuGH, Urt. v. 30. 4. 2009, C-531/07, GRUR Int. 2009, 858, 861 Rz. 34 – LIBRO; ausführlich zu Voraussetzungen und Anwendungsfällen dieses ungeschriebenen Rechtfertigungstatbestands *Brigola* in Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, § 9 Rz. 328 ff. m. w. N. (Stand: EL 61 September 2024).

Wirkungszusammenhang bestätigen.[135] Die genauen Anforderungen an empirische Belege für die erwarteten Wirkungen einer Maßnahme sind aber auch nach dem EuGH-Urteil im Fall „Deutsche Parkinson Vereinigung“ unklar geblieben. Insoweit gilt es zunächst, den **Maßstab zu konkretisieren**, der an den Nachweis der Eignung und der Erforderlichkeit einer beschränkenden Maßnahme zur Erreichung des intendierten Ziels im zwingenden Allgemeininteresse anzulegen ist. Sodann ist zu überprüfen, inwieweit tatsächlich **Wirkungszusammenhänge** zwischen der Bindung der Ladenpreise für Bücher und den ihr vom Gesetzgeber zugesprochenen positiven Beiträgen für den Schutz des Buches als Kulturgut bestehen und durch wissenschaftliche Studien hinreichend belegt werden können.

2. Schutz des Kulturguts Buch als zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses

2.1 Grundsätzliche Anerkennung in der Rechtsprechung des EuGH

Der EuGH hat in der LIBRO-Entscheidung 2009 explizit anerkannt, dass der Schutz von Büchern als Kulturgut ein zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses darstellen und damit Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit rechtfertigen kann.[136] Genau dieses Schutzziel hat der deutsche Gesetzgeber in § 1 Satz1 BuchPrG explizit als Zweck der gesetzlichen Vorschriften zur Preisbindung genannt und sodann durch die Unterziele der Erhaltung eines breiten Buchangebots (Satz 2) sowie Sicherung der Zugänglichkeit dieses Angebots für eine breite Öffentlichkeit durch Förderung der Existenz einer großen Zahl von Verkaufsstellen (Satz 3) konkretisiert.

Für die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, besondere Regelungen zugunsten der Bewahrung und Förderung ihrer jeweiligen Kultur, insbesondere im Bereich künstlerischen und literarischen Schaffens, zu erlassen, spricht auch die sog. **Querschnittsklausel des Art. 167 AEUV** (ex-Art. 151 EG), der die **Kulturhoheit der Mitgliedstaaten** anerkennt und die EU verpflichtet, „einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes“ zu leisten (Abs. 1). Vor allem aber trägt die Union „bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen“ (Abs. 4).

Auch wenn die konkrete Reichweite dieser Bestimmung nicht ganz klar ist, macht sie deutlich, dass die Anwendung der im Ansatz rein wirtschaftsbezogenen Grundfreiheiten wie die Freiheit des Warenverkehrs (Art. 34 AEUV), aber auch die Wettbewerbsregeln der Art. 101 ff. AEUV nicht ohne Rücksicht auf die kulturellen Belange der Mitgliedstaaten erfolgen darf. Vielmehr sind diese in geeigneter Form zu berücksichtigen. Dies geschieht im Rahmen der Warenverkehrsfreiheit insbesondere durch die Anerkennung, dass der Schutz des Kulturgutes Buch ein zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses ist. Darüber hinaus kann die kulturpolitische Querschnittsklausel auch bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln nach Art. 101 ff. AEUV zu berücksichtigen sein. Einen eigenständigen gemeinschaftsrechtlichen Rechtfertigungsgrund für den freien Warenverkehr behindernde Maßnahmen der Mitgliedstaaten stellt Art. 167 AEUV (ex-Art. 151 EG) aber nicht dar.[137]

Voraussetzung für die Zulässigkeit von Beschränkungen des freien Warenverkehrs im Allgemeininteresse ist allerdings, dass die vorgesehenen **Maßnahmen verhältnismäßig** sind.

---

135) EuGH, Urt. v. 19. 10. 2016, C-148/15, EuZW 2016, 785 Rz. 36 – Deutsche Parkinson Vereinigung.

136) EuGH, Urt. v. 30. 4. 2009, C-531/07, GRUR Int. 2009, 858, 861 Rz. 34 – LIBRO.

137) EuGH, Urt. v. 30. 4. 2009, C-531/07, GRUR Int. 2009, 858, 861 Rz. 33 – LIBRO; vgl. auch *Blanke* in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 167 AEUV Rz. 16 m. w. N. (keine eigenständige Rechtsgrundlage, Schaffung oder Beschneidung von Kompetenzen).

Sie müssen daher tatsächlich geeignet sein, das gesetzte Schutzziel zu erreichen und dürfen nicht über das hinausgehen, was für die Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Es darf also kein milderes, den freien Warenverkehr weniger einschränkendes Mittel geben, mit dem das Schutzziel ebenfalls erreicht werden könnte. Die Verhältnismäßigkeit i. e. S., also die Angemessenheit der eingesetzten Maßnahme in Bezug auf das verfolgte Schutzziel (Zweck-Mittel-Relation), spielt dagegen in der Rechtsprechung des EuGH praktisch keine eigenständige Rolle, sondern ist regelmäßig in die Prüfung der Erforderlichkeit der Maßnahme integriert.[138)] Hinsichtlich der Buchpreisbindung bestehen insoweit keine Zweifel, dass im Falle ihrer Eignung und des Fehlens gleich wirksamer, weniger beschränkender Instrumente der mit dieser Maßnahme verfolgte Schutzzweck auch nicht außer Verhältnis zu den damit verbundenen Nachteilen für den freien Warenverkehr stünde, da sie lediglich die Preisbildungsfreiheit auf der Einzelhandelsstufe und nur bezüglich identischer Produkte einschränkt, während alle sonstigen Wettbewerbs- und Marktzutrittsmöglichkeiten von Unternehmen gewahrt bleiben.

Im Fall LIBRO hat der EuGH die Verhältnismäßigkeit verneint, da das Ziel des Schutzes von Büchern als Kulturgut auch durch eine für Importeure weniger einschränkende Maßnahme erreicht werden könne, etwa dadurch, dass dem Importeur oder ausländischen Verleger gestattet wird, einen auf die Besonderheiten des österreichischen Marktes zugeschnittenen Verkaufspreis festzulegen.[139)] In der Entscheidung „Deutsche Parkinson Vereinigung“ zur Preisbindung bei rezeptpflichtigen Arzneimitteln hat der EuGH sogar bereits die Geeignetheit des Ausschlusse des Preiswettbewerbs zwischen Apotheken zur Förderung des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung nicht anerkannt, da es insoweit an belastbaren, wissenschaftlich fundierten Nachweisen fehlte.[140)] Die deutsche Bundesregierung hatte insoweit keinerlei Belege für eine tatsächliche Eignung der Preisbindung zur Förderung des verfolgten Schutzziels (Sicherstellung der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung) erbracht, sondern sich damit begnügt, allgemein auf die Bedeutung einer hinreichenden Zahl von Apotheken in der Fläche für die fachkundige Beratung und Versorgung der Bevölkerung mit rezeptpflichtigen Arzneimitteln sowie insbesondere Sicherstellung einer Notfallversorgung hinzuweisen.[141)] Letztlich hat der EuGH die fehlende Rechtfertigung der Arzneimittelpreisbindung im Fall „Deutsche Parkinson Vereinigung“ im Wege einer **Beweislastentscheidung** getroffen, eine Rechtfertigung als zwingendes Interesse des Allgemeinwohls aber nicht von vornherein oder kategorisch ausgeschlossen. Zudem sind die Besonderheiten des konkret betroffenen Marktes, der dort angebotenen Produkte und Wettbewerbsverhältnisse sowie des vom Gesetzgeber verfolgten Schutzziels zu berücksichtigen. Insoweit bestehen erhebliche Unterschiede zwischen dem Markt für rezeptpflichtige Arzneimittel und dem Büchermarkt, sodass aus der seinerzeit vom EuGH getroffenen Entscheidung zur Unverhältnismäßigkeit der Preisbindung bei rezeptpflichtigen Arzneimitteln nicht ohne weiteres auf die mangelnde Eignung der Buchpreisbindung geschlossen werden kann.

Im Folgenden gilt es daher, näher zu untersuchen, welche Anforderungen an die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, insbes. im Hinblick auf den Nachweis der Eignung der

---

138) *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, 10. Aufl.2013, § 10 Rz. 17. Zur Bewertung der Angemessenheit des deutschen BuchPrG nach nationalem Verfassungsrecht vgl. *Peter*, Kulturgut Buch (Fn. 19), S. 321 ff. m. w. N.

139) EuGH, Urt. v. 30. 4. 2009, Rs C-531/07, GRUR Int. 2009, 858, 861 Rz. 35 – LIBRO.

140) EuGH, Urt. v. 19. 10. 2016 – C-148/15, EuZW 2016, 785 Rz. 35 ff. – Deutsche Parkinson Vereinigung. Auf diesen Aspekt ging der EuGH im Fall LIBRO gar nicht ein, obwohl der Aspekt des Mangels an empirischen Daten für die Eignung der Buchpreisbindung zur Erreichung des Schutzziels sogar in der entsprechenden Vorlagefrage erwähnt wurde, vgl. EuGH, Urt. v. 30. 4. 2009 – C-531/07, GRUR Int. 2009, 858 Rz. 13 – LIBRO.

141) Nach BGH, Urt. v. 17. 7. 2025 – I ZR 74/24, PharmR 2025, 596, 604 sind bislang immer noch keine empirischen Daten zu den „Auswirkungen einheitlicher Apothekenpreise auf die flächendeckende, sichere und qualitativ hochwertige Arzneimittelversorgung der Bevölkerung“ erhoben worden.

Preisbindung (so sie denn als beschränkende Maßnahme zu qualifizieren ist) zur Erreichung des Schutzziels zu stellen sind und ob diese im Fall der Buchpreisbindung erfüllt sind.

2.2 Anforderungen an die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

2.2.1 Konkretisierung des Schutzziels

Der deutsche Gesetzgeber hat den Zweck der gesetzlichen Regelungen zur Implementierung der Preisbindung für Bücher in § 1 Satz 1 BuchPrG explizit mit dem „Schutz des Kulturgutes Buch“ benannt und auch hinreichend konkretisiert, indem auf die Aspekte der Erhaltung eines breiten Buchangebots (Satz 2) sowie Sicherung der Zugänglichkeit dieses Angebots für eine breite Öffentlichkeit durch Förderung der Existenz einer großen Zahl von Verkaufsstellen (Satz 3) abgestellt wird.

Für die Beurteilung der **Eignung** einer Maßnahme (hier: Preisbindung) zur Erreichung des Schutzziels und seiner konkreten Ausprägungen (insbes. Vielfalt des Buchangebots, breite Zugänglichkeit durch Erhalt einer Vielzahl von stationären Vertriebsstellen) kommt dem betreffenden Mitgliedstaat eine gewisse **Einschätzungsprärogative** zu: Das gilt zunächst für die **Festlegung des Schutzniveaus**, auf dem das Kulturgut Buch bewahrt werden soll.[142] Zuletzt hat sich in der Entscheidung des EuGH zur französischen Vorgabe von Mindestgebühren für die Lieferung von Büchern an Stellen außerhalb von stationären Buchhandlungen gezeigt, dass der EuGH die Bestimmung der Ziele und Wirkungen einer Schutzmaßnahme abschließend den Mitgliedstaaten überlässt.[143] **Wertungsspielräume** der Mitgliedstaaten sind gerade in den Bereichen, die ihre kulturelle und sprachliche Vielfalt und damit letztlich ihre nationale Identität (Art. 4 Abs. 2 EUV) berühren, erforderlich und werden auch vom EuGH akzeptiert.[144] Dafür sprechen im vorliegenden Kontext insbes. auch das Fehlen einer einheitlichen Unionspolitik für den Bereich des Vertriebs von Büchern sowie die bereits erwähnte kulturpolitische Querschnittsklausel des Art. 167 Abs. 4 AEUV, die eine Pflicht der Gemeinschaftsorgane zur Rücksichtnahme auf die nationalen kulturpolitischen Ziele begründet. Aus der Perspektive des Unionsrechts muss es darüber hinaus genügen, dass die eingesetzte Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung die vom nationalen Gesetzgeber im Allgemeininteresse verfolgte Zielsetzung objektiv zumindest fördert. Dabei muss es dem nationalen Gesetzgeber auch erlaubt sein, eine begründete Prognoseentscheidung zu treffen.[145] Nicht verlangt werden kann dagegen, dass mit der Maßnahme das erstrebte Schutzziel vollständig und absolut sicher erreicht wird.

2.2.2 Nachweis der objektiven Eignung zur Förderung des Schutzziels

Damit bleibt zu untersuchen, welchen Anforderungen der jeweilige Mitgliedstaat bei der Rechtfertigung einer Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit im Hinblick auf die **Darlegungs- und Beweislast** genügen muss. Zwar hat der EuGH im Fall „Deutsche Parkinson Vereinigung“ deutlich ausgesprochen, dass allgemeine (Plausibilitäts-)Erwägungen nicht ausreichen, um die Eignung einer Maßnahme zur Förderung des identifizierten

---

142) Insoweit zust. auch Monopolkommission, SG 80, Rz. 286 („grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten …, im Rahmen ihrer Kompetenzen zu bestimmen, auf welchem Niveau sie den Schutz des Kulturguts Buch gewährleisten wollen“). Ebenso im Kontext des Gesundheitsschutzes als Rechtfertigungsgrund nach Art. 36 AEUV EuGH, Urt. v. 23. 12. 2015 – C-333/14, EuZW 2016, 230 Rz. 35, 52 – Scotch Whisky Association („Sache der Mitgliedstaaten, … auf welchem Niveau sie diesen Schutz gewährleisten wollen“); EuGH, Urt. v. 5. 6. 2007, C-170/04, EuZW 2007, 401 Rz. 39 – Rosengren.

143) *Gerhold/Lauenstein*, GewArch 2026, 69, 70.

144) Vgl. *Gerhold/Lauenstein*, GewArch 2026, 69, 74 m. w. N.

145) *Gerhold/Lauenstein*, GewArch 2026, 69, 74.

Allgemeininteresses darzulegen. Vielmehr verlangt der EuGH eine **wissenschaftlich fundierte Beweisführung**: das nationale Gericht müsse die Eignung der Maßnahme mit Hilfe statistischer Daten oder anderer Mittel objektiv prüfen.[146] Insoweit komme es darauf an, ob die

> „vorgelegten Beweise bei verständiger Würdigung die Einschätzung erlauben, dass die gewählten Mittel zur Verwirklichung der verfolgten Ziele geeignet sind, und ob es möglich ist, diese Ziele durch Maßnahmen zu erreichen, die den freien Warenverkehr weniger einschränken".[147]

Diesen Ausführungen des EuGH schließt sich der BGH in einer neueren Entscheidung zur Arzneimittelpreisbindung explizit mit gleichem Wortlaut an und leitet daraus für das gebotene Beweismaß ab, dass sich ein mit der Kontrolle befasstes nationales Gericht „nicht auf eine bloße Stichhaltigkeitskontrolle der gesetzgeberischen Erwägungen als solche beschränken" dürfe.[148] Zugleich betont der BGH allerdings, dass nicht „positiv belegt werden müsste, dass sich das angestrebte Ziel mit keiner anderen vorstellbaren Maßnahme unter den gleichen Bedingungen erreichen ließe".[149]

Festzuhalten bleibt somit, dass es einerseits nicht genügt, die **Eignung** einer bestimmten beschränkenden Maßnahme zur Förderung des Schutzziels lediglich auf allgemeine theoretische Plausibilitätserwägungen zu stützen. Erforderlich ist vielmehr eine **konkrete objektive Begründung mit Hilfe wissenschaftlich aussagekräftiger Daten**. Zudem muss das eingesetzte Mittel, hier die Buchpreisbindung, auch **erforderlich** sein, was nicht der Fall ist, wenn das verfolgte Ziel in gleicher Weise auf einem alternativen, gleichermaßen effektiven, aber den freien Warenverkehr weniger beschränkenden Weg erreichbar ist.

Andererseits dürfen die Anforderungen nicht überspannt werden. So darf es dem Mitgliedstaat nicht faktisch unmöglich sein, die erforderlichen Nachweise zu erbringen. Aus der EuGH-Rechtsprechung zur Preisbindung bei verschreibungspflichtigen Arzneimitteln folgt zunächst, dass die **Buchpreisbindung nicht das einzig mögliche Mittel zur Erreichung der gesetzlichen Ziele sein muss**, vielmehr genügt die **objektive Eignung der Maßnahme, einen wesentlichen Beitrag zur Zielerreichung** zu leisten. Der Kausalzusammenhang zwischen Maßnahme und Zielerreichung oder -förderung braucht auch nicht mit naturwissenschaftlicher Genauigkeit oder Sicherheit nachgewiesen zu werden. Das wäre im vorliegenden Zusammenhang schlicht unmöglich, in dem es um die Einschätzung der Konsequenzen menschlichen Verhaltens im Wirtschaftsverkehr auf Anbieter- wie Nachfragerseite geht. Es genügt vielmehr der Nachweis, dass ohne die Maßnahme eine nach wissenschaftlichem Erkenntnisstand wahrscheinliche Gefahr für die Verwirklichung des Schutzziels bestünde.

Zu beachten ist allerdings, dass eine Anwendung des sog. **Vorsorgeprinzips**, das es ermöglicht, „unter Berufung auf eine drohende Gefahr für die menschliche Gesundheit ein legitimes Ziel geltend zu machen, ohne einen bereits eingetretenen Schaden nachweisen zu müssen",[150] im Rahmen der Warenverkehrsfreiheit vom EuGH zunächst nur für Gefahren durch Stoffe oder Produkte anerkannt wurde, deren Schädlichkeit wissenschaftlich nicht erwiesen

---

146) EuGH, Urt. v. 19. 10. 2016 – C-148/15, EuZW 2016, 785 Rz. 36 – Deutsche Parkinson Vereinigung.

147) EuGH, Urt. v. 19. 10. 2016 – C-148/15, EuZW 2016, 785 Rz. 36 – Deutsche Parkinson Vereinigung; ebenso EuGH, Urt. v. 23. 12. 2015 – C-333/14, EuZW 2016, 230 Ls. 3 – Scotch Whisky Association (zur Festlegung eines Mindestpreises für alkoholische Getränke).

148) BGH, Urt. v. 17. 7. 2025 – I ZR 74/24, WM 2025, 1804 Rz. 43 = PharmR 2025, 596, 602.

149) BGH, Urt. V. 17. 7. 2025 – I ZR 74/24, WM 2025, 1804 Rz. 43 a.E. (unter Hinweis auf EuGH, NJW 2016, 621 = juris Rz. 55 – Scotch Whisky Association).

150) *Drexel* EuZW 2019, 533, 534; näher hierzu zuletzt BGH, Urt. v. 17. 7. 2025 – I ZR 74/24, PharmR 2025, 596, 603 m. w. N.

war.[151] Im Fall „Deutsche Parkinson Vereinigung“ ging es dagegen um **Gefahren für die Gesundheit** aufgrund von Handlungen oder Verhaltensweisen statt aufgrund von Stoffen oder Produkten. Die deutsche Bundesregierung berief sich insofern darauf, dass ein ungehinderter Preiswettbewerb zur Aufgabe vieler Apotheken insbes. in ländlichen oder dünn besiedelten Räumen und damit zu einer Gefahr für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung führen würde. Diese Argumentation hat der EuGH nicht von vornherein zurückgewiesen, sondern nur mangels Vorlage irgendwelcher statistischer Daten oder sonstiger wissenschaftlicher Belege für die Eignung der Maßnahme zur Erreichung des angegebenen Schutzziels aus Beweisgründen nicht ausreichen lassen.

Vor diesem Hintergrund könnte man allerdings bezweifeln, ob die vom EuGH im Fall „Deutsche Parkinson Vereinigung“ formulierten Anforderungen an die Rechtfertigung einer beschränkenden Maßnahme bei Unsicherheit über deren Notwendigkeit zum Gesundheitsschutz überhaupt auf die Buchpreisbindung anwendbar sind. Denn die abstrakte Zielformulierung „Schutz des Buches als Kulturgut“ (im Gegensatz zu einer prinzipiell empirisch belegbaren Gefahrenlage für die menschliche Gesundheit) stellt im Grunde eine bloße Wertung dar, die vom Mitgliedstaat lediglich hinreichend konkret dargelegt sowie plausibel und kohärent begründet werden kann. Andererseits wird schon diese Unbestimmtheit des Schutzziels als Grundlage für eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit als problematisch eingestuft.[152] Wie bereits dargelegt, hat der deutsche Gesetzgeber aber in § 1 Satz 2 und 3 BuchPrG konkrete Zwischenziele formuliert, deren Erreichung sich durchaus empirisch belegen lässt: Das gilt für die Anzahl und Vielfalt der veröffentlichten wie verkauften Buchtitel ebenso wie für die Zahl und regionale Verteilung der stationären Buchläden zwecks Gewährleistung eines leichten Zugangs breiter Bevölkerungskreise zum Buchangebot. Wie noch zu zeigen ist, gibt es inzwischen auch eine ganze Anzahl ökonomischer Studien, die aufgrund statistischer Daten in diversen Ländern empirische Auswirkungen der Einführung oder Abschaffung von Regelungen zur Buchpreisbindung darlegen (s. unten 3.1.2).

Bezogen auf den deutschen Buchmarkt lässt sich daraus zwar **kein direkter empirischer Nachweis** ableiten, da es kulturelle, marktbezogene und sonstige Unterschiede zwischen verschiedenen Ländern gibt, die das Ergebnis beeinflussen können.[153] Doch stellen die in anderen Ländern gemachten Erfahrungen und nachgewiesenen Folgen einer Änderung des Buchpreisregimes **valide Indizien** für deren Wirkungen dar. Bezogen auf die Buchpreisbindung in Deutschland geht es letztlich um die **Untersuchung eines hypothetischen Kausalverlaufs**, der sich zudem auf künftige menschliche Verhaltensweisen bezieht: Welche Entwicklung (hinsichtlich des Schutzziels) ist zu erwarten, wenn die fragliche nationale Regelung nicht erlassen worden wäre bzw. aufgehoben würde? Ein direkter Nachweis ist insoweit schon aus methodischen Gründen unmöglich. Es kann lediglich eine **Prognose im Sinne eines Wahrscheinlichkeitsurteils** abgegeben werden, das sich auf statistische Daten oder Befragungen von Betroffenen über ihr voraussichtliches Verhalten bei Eintritt bestimmter Umstände stützt. Der erforderliche **Nachweis der Eignung** einer Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Schutzziels muss daher bereits dann als **erbracht** angesehen werden, „**wenn** die

151) *Drexel* EuZW 2019, 533, 534 m. w. N. (in Fn. 16).

152) So die Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 130; *Peter*, Kulturgut Buch (Fn.19), S. 73 ff.

153) Diesen Umstand besonders betonend bei seiner Würdigung des ökonomischen Forschungsstands zu den Wirkungen der Buchpreisbindung *Peter*, Kulturgut Buch (Fn.19), S. 252 ff.,291 ff., der aber letztlich zu dem Ergebnis kommt, dass die gesetzliche Buchpreisbindung „kein evident untaugliches Mittel“ sei, weil „die Möglichkeit“ bestehe und „nicht auszuschließen“ sei, „dass das Instrument positive Effekte auf den angestrebten Erfolg hat“, was den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Geeignetheit genüge (a. a. O., S. 298).

jeweilige Entwicklung, die mit einer nationalen Regelung verhindert werden soll, ohne diese Regelung **mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit** eintreten würde".[154)]

Ein echter empirischer Nachweis über die Folgen etwa einer fehlenden Preisbindung könnte dagegen nur bei Aussetzung der Regelung und Beobachtung ihrer tatsächlichen Konsequenzen erbracht werden, ein offensichtlich inakzeptabler Ansatz, da das zu verhindernde Problem erst herbeigeführt werden müsste und zudem nicht sicher ist, ob die Folgen bei Wiedereinführung der Regelung reversibel sind.[155)] Angesichts der Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Beitrags einer Regelung zum Schutz eines legitimen Allgemeininteresses im Hinblick auf die Vielzahl möglicher Einflussfaktoren und die methodischen Grenzen bei der Erhebung von Daten über künftige oder hypothetische Entwicklungen muss es genügen, „auf der Basis von ermittelbaren Tatsachen Prognosen über künftige Entwicklungen aufzustellen"[156)] und deren objektive Vertretbarkeit zu prüfen.

2.2.3 Erforderlichkeit der vertikalen Preisbindung

Die Festlegung verbindlicher Preise durch die Verleger bzw. Importeure für Verkäufe von Büchern an Letztabnehmer in Deutschland wäre schließlich nur dann verhältnismäßig, wenn das damit verfolgte Schutzziel nicht durch andere, gleichermaßen effektive, aber den Warenverkehr weniger einschränkende Mittel erreicht werden könnte. Für die Frage, ob etwaige mildere Alternativen zur Preisbindung existieren, kann ein Blick auf in anderen Ländern bestehende Programme zur Förderung des Buches als Kulturgut hilfreich sein (vgl. dazu unten 3.1.2.2).

Die Erforderlichkeit der vertikalen Buchpreisbindung könnte zudem theoretisch auch dann in Frage gestellt sein, wenn eine **alternative Maßnahme** zwar nicht milder, aber bei gleicher Eingriffsintensität das angestrebte Schutzziel deutlich **effektiver** erreichen könnte.[157)] Doch würde ein solcher Ansatz einen in der Praxis schwer durchzuführenden und mit erheblichen zusätzlichen Unsicherheiten verbundenen doppelten Vergleich voraussetzen: Neben der Eingriffsintensität müsste auch der jeweils erreichbare Wirkungsgrad verschiedener Instrumente zur Förderung des vom Gesetzgeber verfolgten Schutzziels bewertet werden. Das ist aber jedenfalls im vorliegenden europäischen Kontext **eindeutig abzulehnen**. Vielmehr obliegt es allein den Mitgliedstaaten, die verfolgten kulturpolitischen Ziele und das angestrebte Schutzniveau festzulegen.[158)] Ihnen kommt insoweit eine Einschätzungsprärogative zu, in welchem Umfang und mit welchem Maß an Effektivität sie das angestrebte Schutzziel verfolgen.[159)]

Eine separate Beurteilung der **Angemessenheit** einer nationalen Maßnahme (Zweck-Mittel-Relation) als drittes Element des Verhältnismäßigkeitsprinzips[160)] wird in der Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich nicht als eigenständiger Prüfungspunkt behandelt, sondern in die Frage einbezogen, ob sich das gesetzgeberische Ziel mit weniger beschränkenden Maßnahmen genauso wirksam erreichen ließe.[161)]

---

154) *Drexel* EuZW 2019, 533, 537 m.w.N:

155) *Drexel* EuZW 2019, 533, 537 (bzgl. verschreibungspflichtiger Medikamente).

156) *Drexel* EuZW 2019, 533, 537 m. w. N.

157) *Peter*, Kulturgut Buch (Fn.19), S. 299 (im nationalen verfassungsrechtlichen Kontext).

158) EuGH, Urt. v. 23. 12. 2015 – C-333/14, EuZW 2016, 230 Rz. 35, 52 – Scotch Whisky Association; *Gerhold/Lauenstein*, GewArch 2026, 69, 74.

159) Im Ergebnis ebenso *Peter*, Kulturgut Buch (Fn. 19), S. 319 m. w. N. insbes. zur st. Rspr. des BVerfG.

160) Vgl. zur diesbezüglichen Beurteilung des BuchPrG nach deutschem Verfassungsrecht *Peter*, Kulturgut Buch (Fn. 19), S. 321 ff. m. w. N.

161) Hoffmann, NJW 2016, 625, 626

3. Die konkrete Eignung der Buchpreisbindung als Schutzinstrument

3.1 Die ökonomischen Wirkungen der vertikalen Preisbindung

3.1.1 Theoretische Erklärungsansätze

Die Ausschaltung des Preiswettbewerbs auf der Einzelhandelsstufe führt aus ökonomischer Sicht grundsätzlich dazu, dass sich die weiter bestehende **Konkurrenz** zwischen stationären Buchhandlungen um Verkäufe an Letztabnehmer **auf Formen des Nichtpreiswettbewerbs verlagert**. Dazu gehören namentlich Services in Gestalt der Beratung potentieller Kunden und der Präsentation von Büchern vor Ort, mit der noch nicht zum Erwerb bestimmter Titel entschlossenen Käufern insbesondere die Möglichkeit zum „Stöbern" eröffnet und vielfältige Anregungen sowie leicht zugängliche Informationen über das aktuelle Angebot verschafft werden. Zudem können durch eine spezifische Ausgestaltung des Sortiments Schwerpunkte auf bestimmte Themengebiete oder Literaturgattungen gesetzt werden, um damit gezielt besondere Kunden- oder Interessentengruppen anzusprechen. All dies **begünstigt die Entstehung und Aufrechterhaltung eines regional verteilten dichten Netzes unabhängiger Buchhandlungen**, was wiederum gerade auch für kleinere und spezialisierte Verlage die Chancen vergrößert, Absatzwege für ihre Produkte auch in Nischenbereichen und jenseits weniger Bestseller zu finden. Im Ergebnis **steigert** dies die **Produktvielfalt** und das **Gesamtverkaufsvolumen** an Büchern, so der theoretisch plausible Erklärungsansatz für eine Rechtfertigung der Preisbindung.

Eine mögliche negative Auswirkung der Ausschaltung des Preiswettbewerbs für die gleichen Produkte auf der Einzelhandelsstufe könnte allerdings sein, dass sie zu einer Verteuerung führt. Im Buchsektor verhindert die Preisbindung zwar, dass vor allem große Buchhandelsketten, nachfragemächtige Online-Händler sowie branchenfremde Anbieter wie Supermärkte populäre, für ein breites Publikum interessante Titel, insbesondere Bestseller, zu stark ermäßigten Preisen anbieten. Zugleich trägt sie aber mit der Möglichkeit einer internen **Quersubventionierung** zwischen profitablen und weniger profitablen Titeln dazu bei, dass bei Büchern mit geringerer Auflage (z. B. aufwendigen Kunst- oder Bildbänden sowie wissenschaftlicher Literatur) die sonst zu erwartenden erheblichen Preissteigerungen unterbleiben. Insgesamt könnte die Preisbindung sogar zu einer Senkung der durchschnittlichen Buchpreise führen, zumal sie auch das Problem des sog. doppelten Gewinnaufschlags (*double marginalization*) in der vertikalen Vertriebskette ausschaltet.[162)]

3.1.2 Ökonomische Studien über die tatsächlichen Wirkungen im Buchsektor

Fraglich ist allerdings, ob diese erwarteten Auswirkungen der vertikalen Buchpreisbindung **auch in der wirtschaftlichen Realität** einstellen. Hierzu gibt es inzwischen eine ganze Reihe von ökonomischen Studien.[163)]

---

162) Vgl. hierzu *Ewald* in Wiedemann (Hrsg.), Handbuch des Kartellrechts, 5. Aufl. 2026, § 7 Rz. 64, 104 m. w. N. Dieses Phänomen beschreibt in der ökonomischen Theorie die Situation, dass Teilnehmer auf jeder Marktstufe einen Anreiz haben, eine möglichst große Marge zu erzielen, was in der Addition dazu führen kann, dass der Endpreis gegenüber dem Verbraucher letztlich sogar höher ist als der, den ein Monopolist fordern würde. Dies setzt freilich voraus, dass auf jeder Marktstufe ein bestimmtes Maß an Marktmacht und damit ein relativ hoher Konzentrationsgrad herrscht, der die Durchsetzung hoher Margen überhaupt erst ermöglicht.

163) Vgl. insbes. den ausführlichen Überblick zum ökonomischen Forschungsstand bei *Peter*, Kulturgut Buch (Fn.19), S. 250 ff. m. w. N.

3.1.2.1 Ausgangspunkt

Diese Untersuchungen zeigen zwar nicht immer ein ganz einheitliches Bild. Doch gerade **neuere empirische Studien** bestätigen, dass eine branchenweite Buchpreisbindung einerseits zu spürbaren Effizienzvorteilen im Sinne einer größeren Produktvielfalt, eines höheren Gesamtabsatzes von Büchern und verstärkter Verkaufsaktivitäten führt, also wirksame positive Beiträge zur Erreichung der gesetzlichen Ziele nach § 1 BuchPrG entfaltet. Andererseits kommt es auch nicht zu einer erheblichen generellen Preissteigerung bei Büchern, wie sich insbesondere aus einer jüngst abgeschlossenen Meta-Studie ergibt, die eine Forschergruppe von Ökonomen der Universität Gießen durchgeführt hat.[164] Sie enthält einen profunden, vertieften Überblick zu einer Reihe von Drittstudien, die in der jüngeren Vergangenheit in verschiedenen Jurisdiktionen mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen durchgeführt worden sind. Im Folgenden ist daher näher zu untersuchen, ob diese Studien statistisch valide und damit wissenschaftlich fundierte Anhaltspunkte im Sinne der Rechtsprechung des EuGH dafür liefern, dass die gesetzliche Buchpreisbindung geeignet ist, einen hinreichenden Beitrag zur Förderung des Kulturgutes Buch (mit den in § 1 BuchPrG genannten konkreten Unterzielen) als zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses zu leisten.

Gewisse Anhaltspunkte für zu erwartende Entwicklungen auf dem Buchmarkt ohne Preisbindung und damit Rückschlüsse auf die ökonomischen Wirkungen der gesetzlichen Regelung können sich insbesondere aus Erfahrungen ergeben, die in anderen Ländern gemacht worden sind, nachdem sie die Preisbindung für Bücher entweder abgeschafft oder (wieder) eingeführt hatten. Angesichts der unterschiedlichen Marktverhältnisse, kulturellen Hintergründe, Traditionen und Einstellungen in der jeweiligen Bevölkerung sind allerdings teilweise nicht unerhebliche Einschränkungen zu beachten, die eine direkte Übertragbarkeit der ermittelten Ergebnisse ausschließen können. Ferner ist zu beachten, ob die Liberalisierung des Buchmarkts schon länger zurückliegt und in eine Zeit fällt, in der die Digitalisierung noch keine oder jedenfalls keine signifikante Rolle spielte.[165]

3.1.2.2 Erfahrungen in ausgewählten Ländern

Die Monopolkommission berichtet in ihrem Sondergutachten über Erfahrungen aus **Großbritannien** nach der Abschaffung des sog. *Net Book Agreement* (NBA)[166] im Jahre 1997 und aus der deutschsprachigen Schweiz nach der gerichtlich bestätigten Untersagung der zuvor vertraglich geregelten Preisbindung im Jahr 2007.[167] Nach der Aufhebung des Net Book Agreement[168] hat sich z. B. der Marktanteil stationären Buchhandlungen um mehr als 20 Prozentpunkte vermindert,[169] bei kleineren Präsenzbuchhandlungen sogar halbiert.[170] Demgegenüber haben Supermärkte und vor allem der Onlinehandel mit Büchern erhebliche

---

164) *Gail/Götz/Herold/Lüke/Schäfer*, ZWeR 2026, 320 ff.

165) So auch Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 95. Nicht mehr als einen ersten Hinweis geben insoweit Berichte, dass die Einführung der gesetzlichen Buchpreisbindung in Frankreich per 10. August 1981 (Loi Lang) offenbar eine Reaktion auf negative Entwicklungen auf dem Buchmarkt nach Abschaffung des bis dahin praktizierten und weitgehend eingehaltenen Systems von Preisempfehlungen war (Einbrechen der Zahl der Neuerscheinungen und der Absatzmengen an Büchern, Preisanstiege über die Inflationsrate hinaus, Rückgang der Verlegerumsätze); vgl. *Obert*, ZUM 2001, 45; *Langbein*, Die Buchpreisbindung in der EWG, 1989, S. 24 f.

166) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 97 ff.

167) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 113 ff.; vgl. zur Entwicklung in der Schweiz auch *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 1 Rz. 82 ff.

168) Näher zu dieser freiwilligen horizontalen Vereinbarung der Verlage über die Implementierung einer vertikalen Preisbindung in ihren Vertragsbedingungen mit dem Buchhandel Goldschmitt, Grenzüberschreitende Buchpreisbindung und internationaler Buchmarkt, 2000, S. 60 ff.

169) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 99.

170) *Fishwick*, Int. J. of the Economics of Business 15 (3), 2008, 359, 369.

Umsatzzuwächse verzeichnen und ihre Anteile am Buchmarkt erheblich erhöhen können (46 % Marktanteil des Onlinehandels im Jahr 2014, davon entfielen etwa 70 % auf Amazon).[171] Der Marktanteil der sich auf relativ wenige populäre Massentitel konzentrierenden Supermärkte wird auf über 20 % geschätzt, bei Bestsellern sogar noch erheblich höher.[172] Hinsichtlich der Entwicklung der Bücherpreise kommen einige Studien zu dem Ergebnis, dass diese nach Aufhebung der vertikalen Preisbindung schneller gestiegen seien als das durchschnittliche Preisniveau,[173] während andere eine relative Preisstabilität (nach erheblichen Preissteigerungen in den Vorjahren) feststellen.[174] Einigkeit besteht aber in dem grundsätzlichen Befund, dass Bestseller billiger geworden sind, zumal sie im Internethandel wie auch von Supermärkten mit massiven Rabatten gegenüber der unverbindlichen Preisempfehlung gepusht und auch als Lockmittel eingesetzt werden.[175] Allerdings beschränkt sich die Gewährung erheblicher Rabatte auf eine geringe Zahl sehr populärer Titel.[176] Andere Buchtitel haben sich demgegenüber tendenziell verteuert, da diese „aufgrund der geringeren Sichtbarkeit … in einem weniger intensiven Wettbewerbsverhältnis" stehen und „die Rabatte zum Teil so niedrig ausfallen, dass die tatsächlichen Endkundenpreise über dem Niveau der gebundenen Preise liegen".[177]

Zu ergänzen ist, dass nach dem Befund von *Fishwick* die aggressiven Rabattforderungen von großen Buchhandelsketten und Supermärkten dazu beigetragen hätten, dass die Verlage ihre unverbindlichen Preisempfehlungen vielfach künstlich erhöht hätten.[178] Zudem hätten die meisten Bücher, insbesondere wissenschaftliche Titel und solche aus der Backlist, nicht von Rabatten profitiert, sondern seien erheblich teurer geworden. Dieser Umstand schlägt sich auch nach Aussage anerkannter Ökonomen in den maßgeblichen Preisindizes nicht angemessen nieder, da diese nach Umsätzen gewichtet würden und die extremen Rabatte weniger Bestseller daher den Index überproportional beeinflussten, während die Preissteigerungen für die Käufer eines breiteren Sortiments an Büchern darin nicht angemessen reflektiert würden.[179]

Zusammenfassend sieht die Monopolkommission für die **Entwicklung des britischen Buchmarkts** seit 1995 ein „gemischtes Bild": Einbußen bei der Versorgungsdichte mit stationären Buchhandlungen und einem nicht auszuschließenden Preisanstieg bei Nischentiteln stünden eine erhöhte „Verfügbarkeit von Literatur – wenigstens von Massentiteln –" sowie eine Stimulierung der Konsumausgaben sowie starke Rabatte bei Bestsellern gegenüber.[180] Soweit die Monopolkommission darüber hinaus „eine steigende Titelvielfalt und höhere Verlagsumsätze" konstatiert, ist dies jedoch erheblich zu relativieren, da offenbar die verschiedenen Editionsformen derselben Inhalte (Hardcover, Taschenbuch, E-Book) als unterschiedliche Titel

171) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 99, 102.

172) *Fishwick*, Int. J. of the Economics of Business 15 (3), 2008, 359, 369.

173) So z. B. *Fishwick*, Int. J. of the Economics of Business 15 (3), 2008, 359, 361 ff.; *ders*., Two sides of the same coin, London Book Fair Preview, 23. Februar 2001, S. 18 f. (zit. nach Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 106 Fn. 130).

174) Wilson, The Net Book Agreement, DTI Economics Paper No. 9, S. 31 ff. (zit. nach Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 106 Fn. 131).

175) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 106.

176) *Gail/Götz/Herold/Lüke/Schäfer*, ZWeR 2026, 320, 326 ff.

177) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 106 aE.

178) Darauf im Gegensatz zur Monopolkommission explizit hinweisend *Gail/Götz/Herold/Lüke/Schäfer*, ZWeR 2026, 320, 326.

179) *Gail/Götz/Herold/Lüke/Schäfer*, ZWeR 2026, 320, 326.

180) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 111.

gezählt wurden[181] und die Steigerung der Verlagsumsätze maßgeblich auf dem Buchexport beruht.[182] Da dieser für englischsprachige Bücher eine ganz andere Rolle als für deutsche Buchtitel spielt, lassen sich daraus jedenfalls keine validen Schlussfolgerungen für den deutschen Buchmarkt ableiten. Im Übrigen konzediert die Monopolkommission selbst, dass die genannten Entwicklungen nicht ausschließlich auf der Abschaffung der Buchpreisbindung beruhten, sondern maßgeblich durch die Digitalisierung des Buchmarkts (Onlineversand sowie Verbreitung von E-Books) beeinflusst worden sind.[183] *Fishwick* selbst betont eher den Rückgang des service-orientierten Wettbewerbs zugunsten eines preisgetriebenen Marktes mit negativen Folgen für kleinere unabhängige Buchläden. Diese seien wegen fehlender *economies of scale* und der Nachfragemacht großer Buchhandelsketten und Supermärkte mit ihrem Fokus auf umsatzstarke Bestseller systematisch benachteiligt, was zu einer stärkeren Konzentration und Homogenität im Bucheinzelhandel führe.[184]

Eine neuere ökonomische **Studie zu E-Book-Verkäufen** auf dem britischen Markt[185] untersucht auf einer sehr breiten sektorübergreifenden Datenbasis[186] die Auswirkungen eines Systems, in dem der Verleger die Preise festlegt *(agency model)*, im Vergleich zu einem Markt, in dem die Verkaufspreise vom Händler festgesetzt werden *(wholesale model)*. Die ökonometrische Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass die in einem der Buchpreisbindung entsprechenden System *(agency model)* verkauften E-Books entgegen der Erwartung durchschnittlich um etwa 20 % günstiger sind als vergleichbare Titel, die in einem System mit freier Preisbildung der Buchhändler *(wholesale model)* veräußert werden.[187] Dieser aggregierte Effekt ergibt sich vor allem aus der Berücksichtigung der sog. *long tail titles*, während für Bestseller kein statistisch signifikanter Preisunterschied festgestellt wird. Dies stützt einerseits die These, dass die Buchpreisbindung in ihrer Gesamtwirkung eher zu niedrigeren Buchpreisen führt, insbesondere bei Nischentiteln, aber wohl auch generell wegen Ausschaltung der doppelten Marginalisierung, und dass andererseits die Breite und Vielfalt eines für die Kunden leicht zugänglichen Bücherangebots gefördert wird.[188]

Schwierigkeiten der Bewertung ergeben sich bei der Beurteilung der **Entwicklungen in der Schweiz nach Aufhebung der Buchpreisbindung**. Die Monopolkommission verweist auf eine Studie, die bereits ein Jahr nach Aufhebung der Preisbindung zum Stichtag 1. 3. 2008 durchgeführt wurde und zu dem Ergebnis kam, dass der Fortfall der Bindung keine signifikanten Änderungen der Buchpreise in der deutschsprachigen Schweiz verursacht habe.[189] Zwar seien die Listenpreise nicht unerheblich gestiegen, dies soll jedoch auf eine gute Konjunktur und Währungseffekte (starker Euro) zurückzuführen sein. Der in den Folgejahren eingetretene Rückgang der Buchpreise in der Schweiz um etwa 20 % beruhte dann ganz überwiegend auf der gegenteiligen Entwicklung des Wechselkurses zwischen dem starken Schweizer Franken und dem schwachen Euro. Auf der anderen Seite wird darauf verwiesen, dass die Preise „für massentaugliche Bücher wettbewerbsbedingt gesunken, für Bücher mit höherwertigen

---

181) Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 109 („Das zuletzt stärkere Wachstum beruht maßgeblich darauf, dass neben Hardcover- und Taschenbuchausgaben immer mehr Titel auch als E-Book veröffentlicht werden“).

182) Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 108.

183) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 112.

184) *Fishwick*, Int. J. of the Economics of Business, 15 (3), 2008, 359.

185) *Gail/Klotz*, J. of Industry, Competition and Trade, 2025, 1.

186) Betrachtet wurden die Daten für 12001 auf Amazon UK verkaufte E-Book-Titel im Zeitraum 2010-2020, in dem Amazon über einen Marktanteil von etwa 87 % der E-Book-Verkäufe in Großbritannien verfügte.

187) Gail/Klotz, J. of Industry, Competition and Trade 2025, 1.

188) Vgl. *Gail/Götz/Herold/Lüke/Schäfer*, ZWeR 2026, 320, 328.

189) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 116 f. unter Verweis auf Hullinger u. a., Erste Auswirkungen der Abschaffung der Buchpreisbindung, Technischer Bericht und Vertiefung, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern 2009, S. 9 f., 87 f.

Inhalten (Kunst- und Wissenschaftsliteratur) gestiegen“ seien.[190] Hinsichtlich des durchschnittlichen Preisniveaus sei die Schweizer Entwicklung „jedenfalls nicht eindeutig“.[191]

Soweit die Monopolkommission auf die Schweiz verweist, ist außerdem zu berücksichtigen, dass ca. 80 % der in der Schweiz verkauften deutschsprachigen Bücher aus Deutschland stammen.[192] Da hier die gesetzliche Buchpreisbindung gilt, ist nicht zu erwarten, dass die fraglichen Titel in der Schweiz zu einem erheblich niedrigeren Preis angeboten werden. Schon deshalb überrascht es nicht, dass sich für einen Großteil des Bücherangebots in der Schweiz keine erheblichen Änderungen im Preisniveau ergeben haben.

Eine **länderübergreifende Studie** von *Williams*, der die Auswirkungen der **Abschaffung der Buchpreisbindung in Dänemark** im Jahr 2010 mit denen der **Einführung** gebundener Buchpreise **in Slowenien** im Jahr 2015 vergleicht, hat ebenfalls keine Beweise dafür gefunden, dass die vertikale Preisbindung bei Büchern zu höheren Preisen führt.[193] Im Gegenteil sieht er eher Anhaltspunkte für durchschnittlich niedrigere Preise und vor allem für einen Anstieg der Buchverkäufe insgesamt wie auch der Anzahl der Buchläden, was er mit einer Verstärkung des Service-Wettbewerbs im Bucheinzelhandel erklärt. In methodischer Hinsicht mag zwar diskussionswürdig sein, ob die Ergebnisse aus der Betrachtung vereinzelter Politikwechsel zur Buchpreisbindung in relativ kleinen, durch nationale Besonderheiten geprägten Märkten ohne weiteres auf große europäische Buchmärkte wie Deutschland oder Frankreich übertragen werden können.[194] Festzuhalten bleibt aber, dass die von *Williams* im Wege einer Art „natürlichen Experiments“ beobachteten Effekte ein „*compelling argument for the efficiency of FBP by providing evidence for small average price reducing effects*“ sind,[195] und damit ältere Untersuchungen widerlegen, die aus der Verhinderung von Rabatten durch größere Buchhandelsunternehmen oder Supermärkte auf einen Preissteigerungseffekt der vertikalen Preisbindung schlossen.[196]

Im September 2011 führte **Italien** eine abgeschwächte Form der vertikalen Preisbindung ein, indem der maximale Umfang von Rabatten gegenüber der unverbindlichen Preisempfehlung der Verleger begrenzt wurde. In einer Ende 2025 abgeschlossenen, bisher nur im Internet als Working Paper veröffentlichten Studie werden die Auswirkungen dieser Reform im Vergleich zur italienischsprachigen Schweiz als Kontrollgruppe untersucht.[197] Auf einer äußerst umfassenden und differenzierten Datenbasis (u. a. nach Bucheigenschaften und Vertriebskanal – unabhängige Buchläden einerseits, Buchhandelsketten, Supermärkte und Online-Verkäufe andererseits), die sämtliche Buchverkäufe in Italien und der Schweiz zwischen Januar 2009 und Dezember 2014 erfasst, kommen die Autoren zu folgenden Ergebnissen: Die Reform in Italien habe insgesamt zu einer kleinen, aber nicht unerheblichen Preissteigerung i. H. v. 1,4 % geführt, wobei die Preiserhöhung in unabhängigen Buchhandlungen mit 7,8 % wesentlich höher ausgefallen sei, während es in den übrigen Vertriebskanälen sogar zu einer geringen Preisreduzierung gekommen sei (-0,6 %). Eine Erhöhung der unverbindlichen Preisempfehlungen der Verleger habe es nicht gegeben. Die erwähnten Preiseffekte im Büchermarkt

---

190) *Weck*, ZUM 2016, 961, 962 m. w. N.

191) *Weck*, ZUM 2016, 961, 962.

192) *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 1 Rz. 82.

193) *Williams*, J. of Competition Law & Economics 20 (1-2), 2024, 108.

194) Vgl. *Gail/Götz/Herold/Lüke/Schäfer*, ZWeR 2026, 320, 329 f., die daneben auch die Nutzung aggregierter Daten als limitierendes Element der Studie identifizieren.

195) So explizit *Gail/Götz/Herold/Lüke/Schäfer*, ZWeR 2026, 320, 330.

196) So etwa *Loyland/Ringstad*, Int. J. of Cultural Policy 18 (2), 2012, 238.

197) *Genakos/Pagliero/Sabatino/Valetti*, Cultnural Exception? The Impact of Price Regulation on Prices and Variety in the Market for Books; Cambridge Working Papers in Economics, 2025, https://doi.org/10.17863/CAM.118366 (zuletzt aufgerufen am 2. 11. 2026).

seien letztlich jedoch durch Effizienzvorteile für die Konsumenten überkompensiert worden, sodass die Einführung der genannten Form der Preisbindung für Bücher im Ergebnis die Konsumentenwohlfahrt gesteigert habe.

Als relevante Effizienzvorteile der Buchpreisbindung sind dabei vor dem Hintergrund ihrer kulturpolitischen Ziele vor allem die Gewährleistung einer hohen Büchervielfalt sowie einer regional und inhaltlich diversifizierten Marktstruktur durch Absicherung kleinerer, unabhängiger Buchhandlungen mit einem ausgeprägten Serviceangebot für potentielle Kunden anzuerkennen. Denn dies sind die Voraussetzungen dafür, dass breiten Bevölkerungskreisen ein leichter und umfassender Zugang zu einem breiten und vielfältigen Bücherangebot erhalten bleibt.

Die genannte Studie zur **Einführung der Buchpreisbindung in Italien** weist **bemerkenswerte Ergebnisse** auf: So sei die Vielfalt der tatsächlich verkauften Bücher (gemessen an verschiedenen ISBN) erheblich angestiegen (im Durchschnitt um 25,5 %), während die Zahl der veröffentlichten Bücher unverändert geblieben sei. Dieser Anstieg sei ganz überwiegend auf die Verkäufe in unabhängigen Buchhandlungen zurückzuführen (+37,9 % im Vergleich zu lediglich +13,2 % in der Gesamtheit der übrigen Vertriebskanäle Buchhandelsketten, Supermärkte und E-Commerce).[198)] Bei einer Saldierung der leicht negativen Preiseffekte und des erhöhten Verbrauchernutzens aus dem Kauf von Büchern ergebe sich ein Netto-Wohlfahrtsgewinn zwischen 68 und 192 Millionen € über den betrachteten Zeitraum nach der Einführung der Buchpreisbindung.[199)]

Zur Erklärung dieser Wohlfahrtssteigerung verweisen die Autoren der Studie auf die Erhöhung der Verkaufsanstrengungen auf der Einzelhandelsebene, insbesondere in den unabhängigen Buchhandlungen. Indizien dafür seien die stärkere Erhöhung der Zahl der Angestellten in kleinen Buchhandlungen und deren bessere Bewertung auf Google im Hinblick auf Hilfsbereitschaft, Unterstützung bei der Entdeckung neuer Produkte sowie die Qualität des Buchsortiments. Dies bestätigt die These, dass die Buchpreisbindung zu einer Verstärkung des Service-Wettbewerbs und durch die Unterstützung kleinerer, unabhängiger Buchhandlungen zu Wohlfahrtsgewinnen führt.[200)] Durch die Ausschaltung des Preiswettbewerbs auf der Einzelhandelsebene kann eine gegenüber unbegrenztem Wettbewerb höhere Gewinnmarge gesichert werden. Das wiederum bietet einerseits erhöhte Anreize für einen Markteintritt und andererseits einen gewissen Schutz vor einem erzwungenem Marktaustritt. Denn die mittels Bindung des Endverkaufspreises gesicherte Gewinnmarge erleichtert es bereits etablierten unabhängigen Buchhandlungen, im Wettbewerb mit größeren, erheblich umsatzstärkeren Konkurrenten (Buchhandelsketten, Supermärkten, Online-Anbietern) bestehen zu können, indem sie ihren Kunden einen qualitativ besonders hochwertigen Service bieten.

Auf diese Weise wird durch die vertikale Preisbindung ein dichteres und vielfältigeres Vertriebssystem für Bücher aufrechterhalten, als es bei unbegrenztem Preiswettbewerb zu erwarten wäre. Das ist nicht nur theoretisch plausibel, sondern wird durch die empirisch fundierten Ergebnisse ökonomischer Studien bestätigt. Insoweit sei nochmals auf die Untersuchung von *Fishwick* verwiesen, der einen erheblichen Anstieg der Konzentration auf dem britischen Büchermarkt nach der Abschaffung des *Net Book Agreement* (NBA) nachgewiesen hat. So sank der Marktanteil unabhängiger Buchhandlungen in Großbritannien nach Beseitigung der

198) Genakos.

199) Genakos.

200) *Gail/Götz/Herold/Lüke/Schäfer*, ZWeR 2026, 320, 331 („compelling evidence that FBP systems enhance welfare through the support of small, independent book stores").

Preisbindung von 19,9 % im Jahr 1998 auf nur noch 9,6 % im Jahr 2007.[201] Gleichzeitig stieg der gemeinsame Marktanteil von Supermärkten und Online-Händlern von 4,3 % auf 31 %.

3.1.2.3 Bedeutung und Verhältnis des stationären Buchhandels zum Online-Handel

Die fortbestehende Relevanz eines diversifizierten, regional gestreuten stationären Bucheinzelhandels für die Zugangsmöglichkeiten breiter Bevölkerungskreise zu einem vielfältigen Buchangebot wird in neuerer Zeit nicht selten mit dem Hinweis auf die steigende Bedeutung des Online-Versandhandels und die stärkere Verbreitung von E-Books bestritten, die beide ebenso leicht zugänglich seien und keine physischen Verkaufsräume benötigten.[202] In der Realität bewerten die Verbraucher jedoch stationäre Buchhandlungen und den Online-Versandhandel nur als **unvollkommene Substitute**. Gleiches gilt für E-Books und gedruckte Bücher.

Dies zeigt insbesondere eine Studie von *Götz/Herold/Klotz/Schäfer* aus dem Jahr 2025, in der sie die monatlichen Verkaufszahlen zwischen 2011 und 2017 anhand von Scanner-Daten sowohl von stationären als auch Online-Buchhändlern analysieren.[203] Dabei zeigten sich **negative Folgen der Schließung von stationären Buchhandlungen** auf den Absatz gedruckter Bücher: Das Ausscheiden eines einzelnen physischen Buchladens aus dem Markt führte durchschnittlich zu einem Absatzrückgang von 744 Einheiten gedruckter Bücher pro Monat. Über den gesamten Untersuchungszeitraum entsprach dies einem Schwund in Höhe von etwa 37 %. Aus dem Umstand, dass die aufgrund einer Schließung einzelner stationärer Buchhandlungen verlorenen Käufe nicht durch ein Ausweichen der Käufer auf andere Buchhandlungen oder den Online-Versandhandel kompensiert wurden, lässt sich schließen, dass beide Vertriebskanäle keine vollständigen Substitute darstellen.[204] Das wurde auch bei einer Einbeziehung von E-Books in die Betrachtung bestätigt: Digitale Formate konnten den Rückgang der Verkaufszahlen bei gedruckten Büchern nicht ausreichend kompensieren.[205] Teilweise führte der Marktaustritt stationärer Buchhandlungen sogar zu einem leichten Rückgang der Online-Verkaufszahlen. Als mögliche Erklärung verweisen die Autoren auf die Funktion der lokalen Geschäfte als „Showroom“ oder „Entdeckungsstation“, die nachfolgende Online-Käufe anregten. Damit zeigt sich, dass der Online-Handel von der Präsenz stationärer Buchhandlungen sogar profitiert.[206]

Eine weitere Studie befasst sich mit der Verteilung der Buchkäufe unter Berücksichtigung von Genre-Präferenzen auf die drei Hauptvertriebskanäle im deutschen Buchmarkt (unabhängige Buchläden, Buchhandelsketten und Online-Verkäufe) im Zeitraum zwischen 2011 und 2018.[207] Datenbasis sind die wöchentlichen Transaktionen von ungefähr 50.000 der am besten verkäuflichen Titel, womit 87 % der Verkäufe in stationären Buchhandlungen und 78 % der Online-Verkäufe erfasst wurden. Der weitaus größte Umsatz konzentrierte sich dabei auf eine Handvoll Bestseller, während die untere Hälfte der Titel weniger als 3 % zum jährlichen Gesamtumsatz beitrug. Das mittlere Segment der ordentliche, aber nicht allzu hohe Umsätze erzielenden Titel konnte einen beachtlichen Marktanteil sowohl im E-Commerce als auch bei unabhängigen stationären Buchhandlungen erzielen. Dabei stellte der Autor interessante Unterschiede zwischen den Vertriebskanälen im Hinblick darauf fest, welches relative Gewicht

---

201) *Fishwick*, Int. J. of the Economics of Business, 15 (3), 2008, 359.
202) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 204 ff., 325 ff.
203) *Götz/Herold/Klotz/Schäfer*, J. of Cultural Economics (49), 2025, 811.
204) *Gail/Götz/Herold/Lüke/Schäfer*, ZWeR 2026, 320, 332.
205) Der Rückgang fiel allerdings bei verschiedenen Buchgenres unterschiedlich hoch aus.
206) *Gail/Götz/Herold/Lüke/Schäfer*, ZWeR 2026, 320, 332 f.
207) *Lüke*, J. of Cultural Economics (49), 2025, 939.

bestimmte Buchkategorien (Genre oder sonstige Charakteristika) dort jeweils erreichen.[208] Damit bestätigt die Studie, dass sich die Käuferpräferenzen insoweit merklich unterscheiden und **die verschiedenen Vertriebskanäle nur begrenzt substituierbar** sind. Zugleich unterstreicht dies die besondere Rolle, die gerade kleineren, unabhängigen stationären Buchhandlungen für die Vielfalt der tatsächlich verkauften Titel und auch den Gesamtabsatz von Büchern zukommt.[209]

3.1.2.4 Zusammenfassende Bewertung

Die neuere empirische ökonomische Forschung bestätigt insgesamt, dass eine vertikale Buchpreisbindung, wie sie in Deutschland gesetzlich verankert ist, geeignet ist, die angestrebten kulturpolitischen Ziele wie auch ökonomisch relevante Effizienzen und letztlich eine Steigerung der Konsumentenwohlfahrt zu erreichen. Die dargestellten vor allem neueren ökonomischen Studien haben die dafür vom EuGH verlangten belastbaren statistischen Nachweise erbracht. Einerseits gibt es keine klaren Beweise für eine durch die Preisbindung verursachte generelle oder systematische Preiserhöhung für Bücher. Andererseits bewirkt die Buchpreisbindung erhebliche Effizienzgewinne, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

> "By mitigating free-rider behavior and promoting small independent bookshops, FBP agreements foster product variety, increase overall book sales, and strongly incentivize retailers` sales effort. Consequently, there is evidence that RPM (at least in the form of FBP systems) can enhance overall welfare and serve as an effective instrument for achieving specific policy objectives, such as those formulated in the German law on fixed book prices."[210]

3.2 Wirksame Bekämpfung von Umgehungen der Preisbindung

3.2.1 Ausgangspunkt

Die Eignung der Buchpreisbindung in Deutschland wäre auch dann in Frage gestellt, wenn sie relativ einfach umgangen werden könnte. Das **Preisbindungsregime** muss **kohärent** sein und im realen Wirtschaftsleben **konsequent durchgesetzt** werden, damit es die vom Gesetzgeber beabsichtigten Wirkungen entfalten kann.[211] Der Gesetzgeber selbst hat insoweit in § 7 Abs. 1 BuchPrG nur eng umrissene, durch spezielle Zwecke gerechtfertigte Ausnahmen von der Preisbindung vorgesehen (z. B. beim Verkauf an bestimmte Personengruppen) und lässt auch die Gewährung von Rabatten und sonstigen wirtschaftlichen Vergünstigungen nur in sehr begrenztem Umfang zu (§ 7 Abs. 2 bis 4 BuchPrG). Zudem wird in der Gesetzesbegründung eine enge Auslegung dieser Vorschriften und ihrer einzelnen Tatbestandsmerkmale angemahnt,[212] sodass das Kohärenzerfordernis bezüglich der gesetzlichen Regelung erfüllt ist.

Darüber hinaus muss auch dafür gesorgt werden, dass der bezweckte Ausschluss des Preiswettbewerbs auf der Einzelhandelsstufe nicht durch besondere Gestaltungen beim Buchvertrieb ausgehebelt wird. Insoweit zeigt eine Analyse der deutschen **Rechtsprechung** zur Buchpreisbindung, dass sie in ihrer Entscheidungspraxis **Umgehungssachverhalte grundsätzlich effektiv erfasst und sanktioniert**. Maßstab ist der gesetzlich bezweckte

---

208) *Lüke*, J. of Cultural Economics (49), 2025, 939. So erzielten unabhängige Buchhandlungen einen relativ hohen Umsatzanteil bei Belletristik und Kinderbüchern und wiesen eine vergleichsweise hohe Diversität der vertretenen Autoren auf.

209) *Gail/Götz/Herold/Lüke/Schäfer*, ZWeR 2026, 320, 333 f.

210) *Gail/Götz/Herold/Lüke/Schäfer*, ZWeR 2026, 320, 335.

211) Vgl. nur EuGH, Urt. v. 23. 12. 2015 – C-333/14, EuZW 2016, 230 Rz. 37 m. w. N. – Scotch Whisky Association.

212) BegrRegE, BT-Drucks. 14/9196, 12.

konsequente Ausschluss des Preiswettbewerbs zwischen den Letztverkäufern. Eine Unterbietung des gebundenen Preises muss wirksam verhindert werden.[213] Entscheidend ist dabei eine **wirtschaftliche Betrachtungsweise**, nicht die Aufteilung in rechtlich verschiedene Geschäfte etwa über die (für sich zulässige) Einräumung eines Rabatts oder Erteilung eines Gutscheins bei nicht preisgebundener Ware und die (später) *pro forma* zum gebundenen Preis erfolgende Veräußerung eines Buches unter Anrechnung der zuvor erteilten Gutschrift oder des ausgegebenen Gutscheins.[214] Wie die vielfältigen in der Praxis aufgetretenen Konstellationen direkter oder mittelbarer Gewährung von Vorteilen (auch durch Dritte) an (tatsächliche oder potentielle) Kunden zu beurteilen sind, ist hier aber nicht im Einzelnen auszuführen.[215] Einige wenige Beispiele mögen insofern genügen.

3.2.2 Beispiele aus der Entscheidungspraxis

So hat der BGH im Zusammenhang mit einem von Amazon angebotenen **Trade-in-Programm** für gebrauchte Bücher entschieden, dass es für die Einhaltung des gebundenen Preises beim Buchverkauf auf die Vermögenslage des Buchhändlers ankomme.[216] In diesem Fall erteilte Amazon den Kunden, die mindestens zwei gebrauchte Bücher gleichzeitig zum Kauf anboten, neben dem Ankaufspreis eine weitere Gutschrift über 5 Euro auf dem Kundenkonto. Diese konnte später zum Erwerb beliebiger Produkte einschließlich preisgebundener Bücher bei Amazon verwendet werden. Dies wurde mit angeblichen Transaktionsvorteilen beim Ankauf zweier oder mehr Bücher gerechtfertigt. Der BGH machte jedoch deutlich, dass es darauf ankomme, ob dem Händler bei der Ausgabe des Gutscheins tatsächlich eine entsprechende Gegenleistung zugeflossen sei, was Amazon nicht dargetan habe.[217] Keine Bedenken bestünden dagegen, wenn der Händler durch die Anrechnung des von ihm ausgegebenen Gutscheins keine Vermögenseinbuße im Vergleich zu einem Barverkauf zum gebundenen Preis erleide. Voraussetzung sei allerdings, dass die Gegenleistung des Kunden für die Gutschrifterteilung (Ankaufswert oder Transaktionskostenvorteile) „mindestens" den Wert der Anrechnung erreiche.[218] Problematisch bleibt allerdings, dass es in der Praxis den vom BGH vorausgesetzten „objektiven Maßstab" für die Bestimmung des Werts der Gegenleistung, die der Händler für die Gutscheinerteilung erhalten hat,[219] regelmäßig überhaupt nicht gibt, [220] sofern der Kunde nicht einen Geldbetrag in Höhe des Gutscheinwertes an den Händler gezahlt hat.

Eine andere Konstellation liegt vor, wenn **dritte Unternehmen** Gutscheine oder Bonuspunkte ausgeben, die auf Buchkäufe bei einem bestimmten Buchhändler einlösbar sind und deren Wert dann dem Buchhändler vom Dritten erstattet wird. In diesem Fall erleidet der Buchhändler keine Vermögenseinbuße, sondern erhält im Ergebnis den vollen festgelegten Ladenpreis, allerdings durch zwei Zahlungen: eine Teilzahlung des Kunden und eine Restzahlung des Drittunternehmens. Fraglich ist allerdings, ob insoweit die Perspektive des Buchhändlers oder

---

213) BGH, Urt. v. 23. 7. 2015 – I ZR 83/14, GRUR 2016, 298 Rz. 12 – Gutscheinaktion beim Buchankauf.

214) Zum Erfordernis einer wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung vgl. BGH GRUR 2010, 1136 Rz. 19 – Unser Dankeschön für Sie; *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 3 Rz. 35.

215) Vgl. eingehend zu den verschiedenen Formen von Kundenbindungssystemen wie Bonusprogrammen, Gutscheinen und Provisionsmodellen *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 3 Rz. 32 ff. m. w. N.

216) BGH, Urt. v. 23. 7. 2015 – I ZR 83/14, GRUR 2016, 298 Rz. 30 – Gutscheinaktion beim Buchankauf.

217) BGH, Urt. v. 23. 7. 2015 – I ZR 83/14, GRUR 2016, 298 Rz. 32 – Gutscheinaktion beim Buchankauf.

218) BGH, Urt. v. 23. 7. 2015 – I ZR 83/14, GRUR 2016, 298 Rz. 31 – Gutscheinaktion beim Buchankauf. Abweichend insoweit die Vorinstanz, OLG Frankfurt/M., GRUR-RR 2013, 127 – Trade-In-Geschäft, und *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 3 Rz. 40, die eine exakte Übereinstimmung des Wertes der anzurechnenden Gegenleistung mit dem Nennbetrag des Gutscheins verlangen, da das BuchPrG keinen bloßen Mindestpreis vorsehe, sondern die exakte Einhaltung des festen Ladenpreises verlange.

219) BGH, Urt. v. 23. 7. 2015 – I ZR 83/14, GRUR 2016, 298 Rz. 33 – Gutscheinaktion beim Buchankauf.

220) Vgl. *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 3 Rz. 40 a.E., 42.

seiner (potentiellen) Kunden ausschlaggebend ist.[221] Die Rechtsprechung stellt hier zutreffend darauf ab, ob die potentiellen Käufer den Eindruck gewinnen, bei dem fraglichen Buchhändler günstiger einkaufen zu können.[222] Daran fehlt es, wenn ein

> „Online-Buchhändler im Rahmen eines Partnerprogramms mit dem Förderverein einer Schule für jede Bestellung eines Schulbuchs über einen auf dem Internetauftritt des Fördervereins platzierten Link eine Provisionszahlung zwischen 5 % und 9 % des Kaufpreises an den Förderverein leistet, … sofern der Buchkäufer den gebundenen Buchpreis in voller Höhe entrichten muss und die Provision nicht vom Förderverein an den Buchkäufer weitergeleitet wird".[223]

Zu Recht betont der BGH, dass bloße Zahlungen an Dritte für Verkaufsfördermaßnahmen für sich keine unzulässige Umgehung der Preisbindung darstellen, selbst wenn sie unmittelbar und erfolgsabhängig mit dem Buchverkauf zusammenhängen.[224] Maßgeblich für die Einhaltung der Preisbindung ist vielmehr, ob die vom Kunden an den Händler letztlich zu entrichtende Gegenleistung in ihrer Höhe dem Ladenpreis entspricht.[225] Denn „Sinn und Zweck des Buchpreisbindungsgesetzes ist nicht die Unterbindung jedweden Wettbewerbs auf der Einzelhandelsstufe, sondern ausschließlich die Verhinderung des Preiswettbewerbs gegenüber dem Letztabnehmer".[226] Dieser Preiswettbewerb ist allerdings nach der gebotenen wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung[227] betroffen, wenn der Buchhändler zwar zunächst den vom Verleger festgesetzten Ladenpreis in voller Höhe vereinnahmt, dem Käufer dann aber ein bestimmter Betrag zurückerstattet wird, sei es vom Händler selbst, sei es von Dritten, die etwa eine für die Vermittlung erhaltene ganz oder teilweise Provision an den Letztabnehmer weiterleiten.[228]

Gleiches gilt, wenn ein vom Buchhändler initiiertes **finanzielles Sponsoring durch Dritte** direkt dem Buchkäufer zugutekommt. Dies zeigte sich beispielhaft in einem Fall, dem ein sog. „Fördermodell" eines Internetbuchhändlers („studibooks.de") zugrunde lag und sich vorwiegend, aber nicht ausschließlich an Studenten richtete. Danach mussten die Käufer von Fachbüchern lediglich 90 % des vom Verleger festgesetzten Kaufpreises selbst zahlen, während die restlichen 10 % von Unternehmen getragen wurden, die der Buchhändler als „Förderer" angeworben und auf seiner Homepage als „Partnerunternehmen" ausgewiesen hatte.[229] Im Ergebnis erhielt der Buchhändler zwar den vollen vom Verleger festgesetzten Ladenpreis, gleichwohl sah das OLG Hamburg zu Recht einen Verstoß gegen § 3 Satz 1 BuchPrG, weil

---

221) Vgl. *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 3 Rz. 44 a.E., die allerdings zu Unrecht meinen, der BGH habe in seinem Urt. v. 21. 7. 2016 – I ZR 127/15, GRUR 2017, 199 – Förderverein entscheidend darauf abgestellt, „ob der Händler letztlich den gebundenen Ladenpreis erhält". Maßgeblich ist vielmehr, ob der Buchkäufer den vollen Ladenpreis entrichtet und etwaige vom Händler an Dritte gezahlte Provisionen nicht an den Buchkäufer weitergeleitet werden (näher sogleich im Text).

222) Vgl. (zur Preisbindung bei Arzneimitteln) OLG Stuttgart, Urt. v. 11. 11. 2010 – 2 U 31/10, BeckRS 2010, 30335 Rz. 70 ff.; BGH GRUR 2010, 1136, 1137 – Unser Dankeschön für Sie; s. auch BGH GRUR 2016, 298 – Gutscheinaktion beim Buchankauf?

223) BGH, Urt. v. 21. 7. 2016 – I ZR 127/15, GRUR 2017, 199 Ls. 1 – Förderverein.

224) BGH, Urt. v. 21. 7. 2016 – I ZR 127/15, GRUR 2017, 199 Rz. 16 – Förderverein; zust. *Weitner*, NJW 2017, 826; a. A. *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 3 Rz. 53 ff.

225) BGH, Urt. v. 21. 7. 2016 – I ZR 127/15, GRUR 2017, 199 Rz. 19 – Förderverein.

226) BGH, Urt. v. 21. 7. 2016 – I ZR 127/15, GRUR 2017, 199 Rz. 19 – Förderverein.

227) BGH, Urt. v. 23. 7. 2015 – I ZR 83/14, GRUR 2016, 298 Rz. 12 – Gutscheinaktion beim Buchankauf.

228) BGH, Urt. v. 21. 7. 2016 – I ZR 127/15, GRUR 2017, 199 Rz. 21 – Förderverein. Bloße „ideelle oder immaterielle Vorteile, etwa die Vermittlung des Gefühls, etwas Gutes getan zu haben" (hier: die Unterstützung des Schulfördervereins), sind aber nicht zu berücksichtigen, vielmehr muss es sich um „die Gewährung geldwerter, wirtschaftlich fassbarer Vorteile" handeln, die auch so erheblich sind, dass eine auf den Preis bezogene Kaufentscheidung des Letztabnehmers beeinflussen können, BGH, a. a. O., Rz. 23 ff.

229) OLG Hamburg, Urt. v. 24. 10. 2012 – 5 U 164/11, AfP 2013, 141 ff.

das vom Buchhändler praktizierte Geschäftsmodell dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Preisbindung zuwiderlief, einen Preiswettbewerb zwischen den Buchverkäufern gegenüber den Letztabnehmern zu unterbinden.[230] Aus der Sicht der potentiellen Kunden erwecke der fragliche Buchhändler den Eindruck, dass sie bei ihm preisgebundene Fachbücher 10 % günstiger einkaufen könnten als bei anderen Buchhändlern.[231] Damit werde für sie ein Anreiz gesetzt, auch künftige Buchkäufe bei ihm statt bei anderen Buchhandlungen zu tätigen, und ein nach dem BuchPrG unzulässiger Preiswettbewerb auf der Letztabnehmerstufe eröffnet.[232] Darüber hinaus wird man aber auch schon bei der bloßen Möglichkeit eines einmaligen günstigeren Einkaufs bei einem bestimmten Buchhändler einen Verstoß gegen die Preisbindung annehmen müssen, da auch in diesem Fall für den konkreten Bucherwerb ein zu verhindernder Preiswettbewerb mit anderen Buchhändlern entsteht.[233]

Einen gewissen Grenzfall stellt das Urteil des OLG Frankfurt/M. im **Fall „Ebay Adventsgutscheine“** dar.[234] Hier hatte die Plattform Ebay ganz allgemein mit einem 10 %igen „Adventsrabatt“ geworben. Dieser war auch auf preisgebundene Bücher anwendbar, wurde den Buchhändlern aber von Ebay direkt erstattet, sodass sie im Ergebnis den vollen gebundenen Ladenpreis erhielten. Die zentrale Frage war, ob eine lediglich vermittelnde Plattform wie Ebay, die selbst nicht als Buchverkäufer auftritt, einem der Preisbindung unterliegendem Letztverkäufer gleichzustellen ist. Im Gegensatz zur Rechtsprechung in Österreich[235] hat das OLG Frankfurt/M. eine analoge Anwendung des BuchPrG auf ein derartiges Geschäftsmodell abgelehnt.[236] Auch wenn insofern durchaus ein temporärer Eingriff in die Preisstruktur auf dem Buchmarkt gegeben ist, wird mit der allgemeinen Rabattgewährung nicht gezielt zugunsten bestimmter Buchhändler interveniert, sondern allein zur Erzielung eigener Werbe- und Verkaufsvorteile für Ebay als branchenfremdes Drittunternehmen. Zu einem teilweise geforderten Eingreifen des Gesetzgebers[237] ist es – zu Recht – bisher nicht gekommen.[238]

---

230) OLG Hamburg, Urt. v. 24. 10. 2012 – 5 U 164/11, AfP 2013, 141, 143. Vgl. auch *Weitner*, GRUR-RR 2012, 1, 2 f.; *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 3 Rz. 45. Dass darin der Zweck der Buchpreisbindung liegt, ist allgemein anerkannt, s. nur BGH, Urt. v. 23. 7. 2015 – I ZR 83/14, GRUR 2016, 298 Rz. 22, 36 – Gutscheinaktion beim Buchankauf.

231) Ob der Differenzbetrag vom Buchhändler oder von einem dritten Unternehmen getragen werde, spiele für den Letztabnehmer keine Rolle, OLG Hamburg, Urt. v. 24. 10. 2012 – 5 U 164/11, AfP 2013, 141, 143.

232) OLG Hamburg, Urt. v. 24. 10. 2012 – 5 U 164/11, AfP 2013, 141, 143; *Weitner*, GRUR-RR 2012, 1, 4 f. Fraglich erscheint dagegen, ob der Aspekt, dass der Buchhändler bei drittfinanzierten Gutscheinen die Zahlung regelmäßig erst im Nachhinein erhält, bereits zur Unzulässigkeit dieses Geschäftsmodells führt, so *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 3 Rz. 46. Schließlich erhält das einen verbilligten Bucherwerb von Kunden finanzierende Drittunternehmen durch die Aktion regelmäßig einen geldwerten Werbeeffekt, sodass bei wirtschaftlicher Betrachtung der Erstattungsbetrag an den Buchhändler zugleich eine Vergütung für den Werbevorteil darstellt und damit gerade nicht die volle Differenz zum gebundenen Ladenpreis abdeckt, *Wallenfels/Russ*, a. a. O., Rz. 47, 49 m. w. N.

233) LG Berlin, Urt. v. 18. 9. 2012 – 102 O 36/12, zitiert nach *Weitner*, AfP 2014, 407; *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 3 Rz. 49.

234) OLG Frankfurt/M., Urt. v. 14. 3. 2023 – 11 U 20/22, GRUR 2023, 835 – Adventsrabatt.

235) OGH, Urt. v. 24. 10. 2019 – 4 Ob 85/19g, zitiert nach *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 3 Rz. 50a.

236) OLG Frankfurt/M., Urt. v. 14. 3. 2023 – 11 U 20/22, GRUR 2023, 835 – Adventsrabatt.

237) Vgl. *Jani*, ZUM RD 2023, 405 ff.; *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 3 Rz. 50b.

238) Zwar hat das Bundeswirtschaftsministerium zunächst die Einführung eines Rabattverbots für die gewerbsmäßige Vermittlung des Verkaufs von preisgebundenen Büchern an Letztabnehmer geplant, vgl. RefE v. 21. 10. 2024, hierzu *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 3 Rz. 51. Das Vorhaben ist jedoch nach scharfer Kritik aus der Wirtschaft, vgl. die Stellungnahme des bitkom.eV, https://www.lobbyregister.bundestag.de/inhalte-der-interessenvertretung/regelungsvorhabensuche/RV0013102/426486, aber schließlich nicht weiterverfolgt worden (zuletzt aufgerufen am 2. 11. 2026).

3.2.3 Zwischenergebnis

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die deutsche Rechtsprechung die gesetzliche Buchpreisbindung wirksam durchsetzt und vor relevanten Umgehungen der bezweckten Verhinderung eines Preiswettbewerbs auf der Einzelhandelsstufe schützt, ohne jedoch zu überziehen und überschießend jeglichen Wettbewerb auch hinsichtlich innovativer Vertriebsmethoden auszuschließen.

4. Die Erforderlichkeit der Buchpreisbindung

Die vertikale Buchpreisbindung in ihrer konkreten Ausgestaltung im BuchPrG müsste auch erforderlich sein, um die gesetzlichen Schutzziele zu erreichen. Daher ist zu prüfen, ob mildere Instrumente in Betracht kommen, die gleichermaßen geeignet sind, aber den freien Warenverkehr potentiell weniger beeinträchtigen. Zudem stellt sich die Frage, ob auch die Einbeziehung von E-Books in die Preisbindung erforderlich ist, da diese ja nicht über stationäre Buchhandlungen vertrieben werden.

4.1 Potentiell weniger belastende Alternativen

4.1.1 Staatliche Fördermittel

Die Monopolkommission hat insoweit auf ein denkbares **System direkter staatlicher Subventionen** zur Förderung von kleinen Verlagen, bislang unbekannten Autoren und ggf. stationären Buchhandlungen in unterversorgten Gebieten hingewiesen.[239)] Ein Beispiel für ein staatliches Fördersystem in einer Jurisdiktion ohne Buchpreisbindung ist **Kanada**. Mit dem *Canada Book Fund* sollen über zwei Förderlinien die Angebotsvielfalt kanadischer Bücher und die heimische Buchbranche insgesamt gestärkt werden.[240)] Gefördert werden nur Bücher, die von kanadischen Autoren geschrieben oder übersetzt sowie grundsätzlich auch in Kanada gedruckt und hergestellt worden sind.[241)] Daneben hat der *Canada Council for the Arts* ein Programm zur Förderung von Buch- und Zeitschriftenverlagen bei der Publikation von förderfähigen belletristischen Titeln aufgelegt.[242)]

Ein solches oder ähnliches staatliches Fördersystem wäre jedoch bei flächendeckender Durchführung nicht nur mit immensen, kaum abschätzbaren Kosten verbunden, sondern auch **verfassungs- und ordnungspolitisch äußerst bedenklich** wegen der Gefahren inhaltlicher staatlicher Einflussnahmen auf die Buchproduktion und einer Lenkung der Buchhandelsstruktur nach politischen Präferenzen. Zudem ist ein System staatlicher Transferleistungen immer mit erheblichen Verwaltungskosten und Bürokratielasten sowie dem Risiko verbunden, dass die Anreize der Geschäftsinhaber zu besonderen eigenen Leistungen und Effizienzsteigerungen unterminiert werden.[243)] Umgekehrt haben die bereits diskutierten ökonomischen Studien gezeigt, dass gerade die Buchpreisbindung zu erheblichen Effizienzgewinnen führt, die

---

239) Vgl. den in diese Richtung gehenden Vorschlag der Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 296 sowie *Gorgels/Evert*, Aktuelle Bestandsaufnahme und Bedarfsanalyse im Bereich der Förderung verlegerischer Vielfalt auf dem Buchmarkt in Deutschland, DIW ECON Studie v. 3. 3. 2021, Berlin.

240) Vgl. näher hierzu *Peter* (Fn. 19), Kulturgut Buch, S. 311 ff.

241) Vgl. hierzu und zu den weiteren detaillierten Förderbedingungen *Application Guidelines, Support for Publishers: Publishing Support*, https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/funding/book-fund/publishing-support/application-guidelines.html (zuletzt aufgerufen am 2. 11. 2026).

242) Hierzu *Peter*, Kulturgut Buch (Fn. 19), S. 315 f.; Program Guidelines – Supporting Artistic Practice: Literary Publishers, https://apply.canadacouncil.ca/Configuration/Application_Forms/P4/en-CA/CCA_4004.docx?_ga=2.199685674.505009637.1620140988-1667786495.1619792803 (zuletzt aufgerufen am 2. 11. 2026).

243) So auch *Gail/Götz/Herold/Lüke/Schäfer*, ZWeR 2026, 320, V. 2.

etwaige negative Auswirkungen auf das Preisniveau bei weitem überkompensieren und per Saldo die Konsumentenwohlfahrt steigern (s. oben XXX). Jedenfalls stellt eine mehr oder weniger vollständige staatliche Subventionierung einer ganzen Branche, die zwar die betroffenen Marktteilnehmer weniger, dafür aber die Allgemeinheit stärker belastet, keine mildere Maßnahme dar.[244)]

4.1.2 Mildere Ausgestaltung der Preisbindung

In anderen Jurisdiktionen, die ebenfalls über ein gesetzlich oder vertraglich implementiertes System der Buchpreisbindung verfügen,[245)] wird der Preiswettbewerb gegenüber dem Letztabnehmer anders als in Deutschland nicht vollständig ausgeschlossen, sondern eine der Höhe nach begrenzte Rabattgewährung ermöglicht. Das gilt etwa für Frankreich und Österreich (5 %) sowie für Norwegen (bis zu 12,5 %). Eine bloße Begrenzung des Preiswettbewerbs durch eine solche Rabattschranke statt seines vollständigen Ausschlusses wie in Deutschland stellt isoliert betrachtet zwar eine mildere Maßnahme dar.[246)] Andererseits wird mit der Zulassung eines gewissen Preiswettbewerbs gegenüber dem Letztabnehmer die Argumentation für die Notwendigkeit einer vertikalen Preisbindung zur Erreichung der Schutzziele geschwächt. Bezeichnend ist insoweit, dass Norwegen neben der Zulassung vertraglicher Preisbindungssysteme im Buchsektor weitere umfangreiche Fördermaßnahmen für erforderlich hält wie etwa staatliche Einkaufsprogramme zugunsten von Bibliotheken hinsichtlich ausgewählter Buchtitel.[247)] Auf diese Weise wird den Verlagen ein bestimmter nicht unerheblicher Mindestabsatz garantiert. Zudem sind in Norwegen durch verschiedene Maßnahmen die Autorenhonorare weitgehend vereinheitlicht.[248)] Auch Österreich sieht sich veranlasst, die Wirkungen der möglichen Rabattgewährung bis zu 5 % durch ein Werbeverbot abzuschwächen (§ 7 Abs. 2 öBuchPrBG).[249)]

Diese zusätzlichen flankierenden Regelungen bzw. Fördermaßnahmen zeigen, dass die abgeschwächte Form der vertikalen Preisbindung durch eine **bloße Rabattbeschränkung** statt eines Fixpreises jedenfalls für sich **keine gleichermaßen effektive Alternative** darstellt. Gleiches gilt für abweichende Vorschriften zur zeitlichen Dauer der zwingenden Preisbindung, die in Deutschland für 18 Monate gilt mit anschließender Ermessensentscheidung des Verlags über die weitere Preisgebundenheit des Buchtitels (§ 8 Abs. 1 BuchPrG). Kürzere Fristen stellen zwar einen geringeren Eingriff in die Preisgestaltungsfreiheit der Verlage dar, doch ist deren gleichwertige Wirksamkeit ebenfalls nicht ersichtlich. Zudem bleibt die Festlegung des für erforderlich gehaltenen Schutzniveaus Sache des Mitgliedstaats.

Schließlich geht die tatsächliche Durchsetzung der vertikalen Preisbindung in Deutschland nicht über das zur Erreichung des Gesetzeszwecks erforderliche Maß hinaus, wie bereits bei der Erörterung der Rechtsprechung zur Verhinderung von Umgehungen der Buchpreisbindung erläutert worden ist (s. oben III. 3.2). Fraglich könnte in diesem Kontext allenfalls sein,

---

244) Darüber besteht in der Literatur weitestgehend Einigkeit, s. nur XXX; ebenso *Peter*, Kulturgut Buch (Fn. 19), S. 317 m. w. N. (zum deutschen Verfassungsrecht).

245) Während in Frankreich durch das sog. „Loi Lang“ ebenso wie in Österreich durch das dortige BuchPrBG die einseitige Festlegung von Buchpreisen gegenüber Letztabnehmern vorgeschrieben ist, existiert in Norwegen eine kartellrechtliche Freistellung für privatautonom getroffene vertikale Preisbindungsvereinbarungen; vgl. hierzu näher *Peter*, Kulturgut Buch (Fn. 19), S. 300 ff. (Norwegen), 307 f. (Frankreich).

246) *Peter*, Kulturgut Buch (Fn. 19), S. 317.

247) Näher hierzu *Peter*, Kulturgut Buch (Fn. 19), S. 302 ff.

248) *Peter*, Kulturgut Buch (Fn. 19), S. 305 f. Eine umfangreiche staatliche Buch- und Literaturförderung gibt es auch in Frankreich mit dem nationalen Buchzentrum („Centre National du Livre“), hierzu *Peter*, a. a. O., S. 308 ff.

249) Diese Regelung wirft die Frage auf, ob dadurch der Online- bzw. Versandbuchhandel in seinen Wettbewerbsmöglichkeiten letztlich stärker als stationäre Buchhandlungen betroffen ist, die solche Rabatte im persönlichen Kundenkontakt einräumen können.

ob auch die Einbeziehung von E-Books in die Preisbindung erforderlich ist, da diese nicht über stationäre Buchhandlungen vertrieben werden und daher ihre Zugänglichkeit für breite Bevölkerungskreise auch ohne ein Netz von stationären Buchhandlungen als gesichert erscheint.

4.2 Rechtfertigung der Einbeziehung von E-Books

4.2.1 Die Kritik der Monopolkommission

Die Monopolkommission kritisiert die im Jahre 2016 ausdrücklich erfolgte Einbeziehung von E-Books in die Buchpreisbindung besonders scharf. Sie bezweifelt schon die Schutzwürdigkeit von E-Books als besondere Ausprägung des Kulturguts Buch, zumal Hörbücher nicht einbezogen seien. Die „Sicherung ausgewogener Marktverhältnisse im Verhältnis gedruckter Bücher und E-Books“ stelle keinen Rechtfertigungsgrund für eine nationale, den freien Warenverkehr beschränkende Maßnahme dar,[250] sondern sei Sache des EU-Rechts.[251] Den Zweck der Einbeziehung von E-Books in die Buchpreisbindung sieht die Monopolkommission darin, eine (wechselseitige) Verdrängung oder jedenfalls einen Mehrabsatz von E-Books zulasten von gedruckten Büchern zu verhindern.[252] Zudem sieht sie Anreize für Verleger, die Preise für E-Books recht hoch anzusetzen.[253] Im Ergebnis sei die gesetzliche Preisbindung nicht geeignet zum Schutz des Kulturguts Buch „in Form des E-Book“.[254]

4.2.2 Rechtfertigung als notwendiger Umgehungsschutz

Die Argumentation der Monopolkommission vermag nicht zu überzeugen. Zunächst fällt auf, dass sie das Schutzziel der Einbeziehung von E-Books in die Preisbindung in zweifacher Hinsicht in ihrem preisbindungskritischen Sinne geschickt umformuliert. So klammert sie den eigentlichen Grund für das gesetzgeberische Einschreiten aus. Dieser liegt im **Umgehungsschutz**. Da E-Books letztlich nichts anderes sind als elektronische Fassungen von Büchern,[255] würde die etablierte Preisbindung für gedruckte Bücher letztlich ausgehebelt, wenn die Preise für inhaltsgleiche E-Books nicht ebenfalls gebunden werden könnten. Daher hat das BuchPrG von Anfang an auch „Produkte, die Bücher … reproduzieren oder substituieren“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 BuchPrG), in seinen Anwendungsbereich einbezogen. Dass darunter auch E-Books fallen, hat der Gesetzgeber mit dem zweiten Änderungsgesetz zum BuchPrG lediglich explizit klargestellt.[256]

Es geht somit nicht abstrakt um die Sicherung ausgewogener Marktverhältnisse im Verhältnis gedruckter Bücher und E-Books, wie die Monopolkommission meint,[257] sondern um die **Bewahrung der Funktionsfähigkeit der Preisbindung für gedruckte Bücher** als Mittel zum Schutz des Kulturguts Buch. Dieser wäre über kurz oder lang gefährdet, wenn identische Inhalte über E-Books völlig ohne Preisbindung vertrieben werden könnten. Schon in der ursprünglichen Fassung des § 2 Abs. 1 Nr. 3 BuchPrG hatte der Gesetzgeber daher solche Produkte in die Preisbindung einbezogen, die **Bücher reproduzieren oder substituieren**.

---

250) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 316.
251) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 318.
252) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 315.
253) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 322.
254) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 320, 325, 328.
255) *Kübler* in: Ulmer-Eilfort/Obergfell, Verlagsrecht, 2. Aufl. 2021, § 2 BuchPrG Rz. 13.
256) BegrRegE, BT-Drucks. 18/8043, S. 8. Das erschien ihm erforderlich, nachdem der EuGH, Urt. v. 5. 3. 2015, C-479/13, MMR 2015, 308 – Mehrwertsteuer für E-Books, entschieden hatte, dass E-Books mangels eines physischen Trägers aus steuerlicher Perspektive keine Bücher seien.
257) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 315 ff.

Damit folgte er letztlich nur einer Grundsatzentscheidung des BGH aus dem Jahr 1997, die seinerzeit die Preisbindung von Verlagserzeugnissen auf CD-ROMs erstreckte, auf denen der Inhalt einer juristischen Zeitschrift wiedergegeben wurde.[258] Den Aspekt des notwendigen Umgehungsschutzes hat der Gesetzgeber bei der Änderung des BuchPrG im Jahre 2016 auch sehr deutlich herausgestellt: Die Klarstellung, dass elektronische Bücher unter die Preisbindung fallen, solle zusammen mit der generellen Erstreckung des Anwendungsbereichs auf grenzüberschreitende Verkäufe an Letztabnehmer in Deutschland den Schutz des Buches als Kulturgut sicherstellen und „eine Unterwanderung der in Deutschland geltenden Buchpreisbindung bei Online-Verkäufen von gedruckten und elektronischen Büchern vom Ausland“ verhindern.[259]

Der vor der gesetzlichen Klarstellung von Kritikern der Preisbindung von E-Books geäußerte Einwand, dass diese gerade nicht über den stationären Buchhandel vermarktet würden und daher nicht als „buchhandelstypisch“ anzusehen seien,[260] geht ebenfalls fehl. Denn die gesetzliche Regelung stellt für die Einordnung eines Produkts als der Preisbindung unterliegendes Buchsubstitut nicht nur auf den typischen Vertriebskanal ab, sondern lässt alternativ („oder“) im Rahmen der erforderlichen Würdigung der Gesamtumstände auch eine Bewertung als überwiegend „verlagstypisches“ Produkt genügen.[261]

Auch die Einwände der Monopolkommission, dass der „Beitrag der herkömmlichen Vertriebsinfrastruktur zum Schutz des Kulturguts Buch *in Form des E-Book* … kein eigenständiges Schutzgut darstellen“ dürfte[262] und für E-Books auch keine herkömmliche Verlags- und Handelsinfrastruktur zwingend erforderlich sei,[263] liegen neben der Sache. Denn es geht gar nicht darum, E-Books als eigenständige Form des Kulturguts Buch zu schützen oder einen „Beitrag der herkömmlichen Vertriebsinfrastruktur zum Schutz des Kulturguts Buch in Form des E-Book“ darzulegen.[264] Vielmehr ist die Einbeziehung von E-Books in die Preisbindung unter dem Aspekt des Umgehungsschutzes geboten und sachlich gerechtfertigt, um die gesetzlichen Ziele der Aufrechterhaltung einer breiten und vielfältige Verlags- und stationären Buchhandelslandschaft für den Vertrieb von gedruckten Büchern zu gewährleisten.[265]

Im Übrigen kann den Besonderheiten von E-Books innerhalb des gesetzlichen Rahmens des BuchPrG hinreichend Rechnung getragen werden. So handelt es sich bei einem E-Book gegenüber dem gedruckten Werk mit identischem Inhalt um eine **besondere Ausgabe des Buches**, für die nach § 5 Abs. 5 BuchPrG ein anderer Preis festgesetzt werden kann.[266] Dies geschieht auch in der Praxis. In welcher Höhe der Preis für das E-Book im Verhältnis zum gedruckten Buch festgesetzt wird, bleibt eine freie Entscheidung des Verlegers. Sofern Verlage und Handelsunternehmen versuchen, durch ein koordiniertes Vorgehen Einfluss auf das

---

258) BGH, Beschl. v. 11. 3. 1997, KVR 39/95, NJW 1997, 1911 – NJW auf CD-ROM.

259) BegrRegE, BT-Drucks. 18/8043, S. 8.

260) So etwa *Hess*, AfP 2011, 223, 224; *Heuer*, AfP 2006, 535, 536; *Kuß*, K&R 2012, 76,77 m. w. N.

261) *Kübler* in: Ulmer-Eilfort/Obergfell, Verlagsrecht, 2. Aufl. 2021, § 2 BuchPrG Rz. 16; *Schulz/Ayar*, MMR 2012, 652, 654.

262) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 325 (Hervorhebung hinzugefügt).

263) Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 327; ähnlich *Poort/van Eijk*, International Journal of Cultural Policy 2015, 464, 475 (“cross-subsidisation between titles at the retail level and the preservation of a geographically wide network of bookstores are irrelevant for e-books”).

264) So aber Monopolkommission, Sondergutachten 80, Rz. 328.

265) Dieses Argument im Ansatz anerkennend auch *Poort/van Eijk*, International Journal of Cultural Policy 2015, 464, 476, 478 („The argument could yet be made that a fixed price for e-books helps a wide network of bookstores for print to survive in a market which is gradually shifting to e-books”). Allerdings sehen sie darin statt eines Umgehungsschutzes “a new kind of cross-subsidisation: from e-books to print”, deren Realisierung äußerst ungewiss sei.

266) Vgl. *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 5 Rz. 39.

Preisniveau elektronischer Bücher bzw. den Preisabstand zwischen E-Books und gedruckten Ausgaben zu nehmen, liegt darin grundsätzlich ein Kartellverstoß.[267]

Der Preisbindung unterliegen E-Books nur dann, wenn sie **zum dauerhaften Zugriff angeboten** werden.[268] Da das BuchPrG nur Verkäufe erfasst, nicht dagegen Mietverträge oder sonstige Formen der Einräumung eines zeitlich begrenzten Nutzungsrechts,[269] sind Flatrates oder andere Nutzungsmodelle für E-Books (wie etwa die unentgeltliche Ausleihe aus öffentlichen Bibliotheken, sog. „Onleihe") ohne Preisbindung möglich, sofern die Rechteinhaber eine solche Nutzung vertraglich gestatten.[270] Diese Einschränkung der Preisbindung für E-Books sorgt für eine konsequente Gleichbehandlung mit Print-Büchern, deren temporäre Überlassung zur Nutzung ebenfalls nicht dem BuchPrG unterliegt, lässt sich aber nicht als Argument gegen die Erstreckung der Preisbindung auf E-Books heranziehen.[271]

Im Übrigen lassen sich **innovative Vertriebsmodelle** wie der gemeinsame Verkauf eines gedruckten Titels zusammen mit dem inhaltsgleichen E-Book zu einem unterhalb der Einzelpreise liegenden Gesamtpreis (sog. *Bundles*) oder Abonnements mit der Verpflichtung zum regelmäßigen (z. B. monatlichen) Bezug eines oder mehrerer E-Books zu einem besonderen periodisch abzurechnenden Abo-Preis innerhalb des gesetzlichen Rahmens verwirklichen.[272]

Zudem ist hervorzuheben, dass sich der Kreis der von der Preisbindung erfassten E-Books normzweckgerecht auf solche Produkte beschränkt, die „bei Würdigung der Gesamtumstände als **verlags- oder buchhandelstypisch** anzusehen sind" (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 BuchPrG). Nach Ansicht des Gesetzgebers sollen daher solche elektronischen Bücher, die im Wege des sog. ***Selfpublishing*** von den Autoren selbst über darauf spezialisierte Plattformen veröffentlicht werden, nicht erfasst sein.[273] Das ist allerdings umstritten und in dieser pauschalen Form nicht überzeugend.[274] Zum einen ist kein Grund ersichtlich, E-Books und Print-Bücher insoweit unterschiedlich zu behandeln; zum anderen übernehmen professionelle Plattformen wie etwa Amazon oder Thalia in gleicher Weise den Vertrieb von Verlagsprodukten wie auch von im Wege des Selfpublishing angebotenen Büchern. Daher ist beim Selfpublishing von E-Books ebenso wie von gedruckten Büchern jeweils eine nähere Analyse geboten, in welcher konkreten Form diese erfolgt. Eine Einordnung als überwiegend verlags- oder buchhandelstypisch bleibt möglich, wenn entsprechende „Herstellungs-, Vertriebs- und/oder Marketing-Leistungen" unter Einschaltung von „hochprofessionalisierten Self-publishing Dienstleister(n)"

---

267) Vgl. EU-Kommission, Entsch. v. 25. 7. 2013, 39.847 – E-Books, Rz. 26 ff.

268) BegrRegE, BT-Drucks. 18/8043, S. 8. Näher hierzu *Kübler* in: Ulmer-Eilfort/Obergfell, Verlagsrecht, 2. Aufl. 2021, § 2 BuchPrG Rz. 15; ausführlich *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 2 Rz. 12 ff.

269) BegrRegE, BT-Drucks. 18/8043, S. 8. Vgl. zu Einzelheiten *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 2 Rz. 16 f.

270) Vgl. *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 2 Rz. 17. Nach der Rechtsprechung des EuGH steht das Verleihen von E-Books nach dem sog. „*One copy one user*"-Modell dem Verleihen von gedruckten Büchern gleich; Voraussetzung für die Erfassung von der Vermiet- und Verleihrichtlinie (RL 2006/115/EG) ist, dass die digitale Kopie eines Buches „auf dem Server einer öffentlichen Bibliothek abgelegt ist und es dem betreffenden Nutzer ermöglicht wird, diese durch Herunterladen auf seinem eigenen Computer zu reproduzieren, wobei nur eine einzige Kopie während der Leihfrist heruntergeladen werden kann und der Nutzer nach Ablauf dieser Frist die von ihm heruntergeladene Kopie nicht mehr nutzen kann", EuGH, Urt. v. 10. 11. 2016 – C-174/15, EuZW 2017, 20 Ls. 1 – Vereniging Openbare Bibliotheken / Stichting Leenrecht.

271) In diese Richtung aber *Poort/van Eijk*, International Journal of Cultural Policy 2015, 464, 476, die diesen Umstand als ein Beispiel dafür anführen, „that there are many more opportunities for publishers and retailers to sidestep RPM legislation for e-books than for print".

272) Näher hierzu *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 5 Rz. 40 f.

273) BegrRegE, BT-Drucks. 18/8043, S. 8. Kritisch *Kübler* in: Ulmer-Eilfort/Obergfell, Verlagsrecht, 2. Aufl. 2021, § 2 BuchPrG Rz. 14.

274) A. A. insbes. *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 2 Rz. 26; krit. auch *Kübler* in: Ulmer-Eilfort/Obergfell, Verlagsrecht, 2. Aufl. 2021, § 2 BuchPrG Rz. 14.

erbracht werden,[275] zumal der Normtext selbst eine „Würdigung der Gesamtumstände" verlangt.

Werke, die besondere technische Zusatzfunktionen oder multimediale Ergänzungen aufweisen, fallen nicht unter den Begriff des E-Books,[276] weil es sich insoweit nicht um Produkte handelt, die „als überwiegend verlags- oder buchhandelstypisch" i. S. d. Definition des § 2 Abs. 1 Nr. 3 BuchPrG anzusehen sind. Auf der anderen Seite bleibt die Aufzählung der als Substitute für Bücher in Betracht kommenden Produkte „für weitere technische Entwicklungen offen",[277] sodass im Rahmen der gebotenen Würdigung der Gesamtumstände ein konsistenter und effektiver Umgehungsschutz gewährleistet ist.

Dazu gehört auch, dass ein **Weiterverkauf „gebrauchter" E-Books** ohne gesonderte Zustimmung des Urhebers ausscheidet, weil der urheberrechtliche Erschöpfungsgrundsatz bei ihnen im Gegensatz zu gedruckten Büchern und auch zu gebrauchter Software[278] nicht greift.[279] Anders als bei gebrauchten Print-Büchern, die explizit nicht der Preisbindung unterliegen (§ 3 Satz 2 BuchPrG), schon weil mit Zustimmung des Urhebers rechtmäßig in den Verkehr gebrachte körperliche Vervielfältigungsstücke der Erschöpfung unterliegen (§ 17 Abs. 2 UrhG), würde die Entstehung eines ungeregelten Secondhand-Markts für „gebrauchte" E-Books, die sich in ihren Eigenschaften in keiner Weise vom Originalzustand beim erstmaligen Download unterscheiden, über kurz oder lang zum Zusammenbruch der Preisbindung zunächst für E-Books,[280] schließlich aber wohl auch für gedruckte Bücher führen. Der Ausschluss des Erschöpfungsgrundsatzes bei E-Books steht auch nicht im Widerspruch zur gegenteiligen Situation bei Computerprogrammen nach der *UsedSoft*-Rechtsprechung.[281] Denn E-Books werden nicht als bloße digitale Datei geschützt, sondern wegen ihres Inhalts als literarisches Werk.[282] Zudem „altern" Computerprogramme aufgrund der raschen technischen Entwicklung und verlieren dabei schnell an Wert.[283] Bei E-Books bestünde dagegen im Falle einer Erschöpfung des Urheberrechts die Gefahr einer unkontrollierten Vervielfältigung auf einem Secondhand-Markt. Das würde sich zunächst sehr zu Lasten von Autoren und Verlagen und letztlich des Buchmarkts insgesamt auswirken; zumindest wäre mit einer sinkenden Bereitschaft, Bücher digitalisieren zu lassen, und dadurch mit negativen Rückwirkungen auf die Breite und Vielfalt des E-Book-Marktes zu rechnen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Einbeziehung von E-Books in die gesetzliche Preisbindung weder eine unverhältnismäßige, über einen notwendigen Umgehungsschutz

---

275) *Kübler* in: Ulmer-Eilfort/Obergfell, Verlagsrecht, 2. Aufl. 2021, § 2 BuchPrG Rz. 14.

276) *Kübler* in: Ulmer-Eilfort/Obergfell, Verlagsrecht, 2. Aufl. 2021, § 2 BuchPrG Rz. 13.

277) BegrRegE, BT-Drucks. 18/8043, S. 8.

278) Hier erlischt das Verbreitungsrecht nach Art. 4 Abs. 2 ComputerprogrammRL (2009/24/EG) mit dem ersten Inverkehrbringen einer Programmkopie; nach der Rechtsprechung steht die entgeltliche, zeitlich unbefristete Einräumung eines Nutzungsrechts der Eigentumsübertragung an einem physischen Datenträger mit dem Computerprogramm gleich, vgl. näher EuGH, Urt. v. 3. 12. 2012 – C-128/11, NJW 2012, 2565 = ZIP 2012, 1610 = GRUR 2012, 904 m.Anm. Hansen – UsedSoft; BGH, Urt. v. 17. 7. 2013 – I ZR 129/08, GRUR 2014, 264 – UsedSoft II; BGH, Urt. v. 11. 12. 2014 – I ZR 8/13, GRUR 2015, 772 – UsedSoft III m. Anm. Sattler = MMR 2015, 530 m. Anm. Heydn.

279) Vgl. EuGH, Urt. v. 19. 12. 2019 – C-263/18, GRUR 2020, 179 – NUV ua/Tom Kabinet ua. (Überlassung eines E-Book zur dauerhaften Nutzung an die Öffentlichkeit durch Herunterladen im Rahmen eines virtuellen Marktplatzes zum Lesen und Vervielfältigen von „gebrauchten" E-Books in Form eines „Leseklubs" als „öffentliche Wiedergabe" im Sinne der Urheberrechts-RL 2001/29/EG, Art. 3 Abs. 1, für das Art. 3 Abs. 3 der RL eine Erschöpfung ausschließt. Vgl. zu diesem Urteil z. B. *Ernst*, EWiR 2020, 59 f.; *Bullinger/von Rauch*, NJW 2020, 816 ff.;

280) *Wallenfels/Russ*, BuchPrG, 8. Aufl. 2025, § 3 Rz. 60.

281) EuGH, Urt. v. 3. 12. 2012 – C-128/11, NJW 2012, 2565 = ZIP 2012, 1610 = GRUR 2012, 904 m. Anm. Hansen – UsedSoft; BGH, Urt. v. 17. 7. 2013 – I ZR 129/08, GRUR 2014, 264 – UsedSoft II; BGH, Urt. v. 11. 12. 2014 – I ZR 8/13, GRUR 2015, 772 – UsedSoft III.

282) *Bullinger/von Rauch*, NJW 2020, 816, 818.

283) *Bullinger/von Rauch*, NJW 2020, 816, 818.

hinausgehende Maßnahme noch ein Hemmnis für die Entwicklung innovativer Vertriebsmodelle bezüglich E-Books darstellt.

V. Zukunftsfähigkeit der Buchpreisbindung

1. Herausforderungen durch Online-Handel und Digitalisierung

Ebenso wie die meisten anderen Bereiche des Wirtschaftslebens wirkt sich die Digitalisierung und der wachsende Internethandel auch auf die Buchbranche aus. In der Literatur und auch von der Monopolkommission wird die Frage aufgeworfen, ob der rasch wachsende Umfang des Online-Handels und Marktanteil von E-Books das traditionelle Geschäftsmodell des stationären Buchhandels und damit auch die Buch-preisbindung hinfällig werden lasse.

Auch wenn der stationäre Buchhandel nicht mehr dieselbe Bedeutung für die universelle Verfügbarkeit von Buchtiteln hat wie früher, da den Kunden mit dem Online-Handel und E-Books vermehrt Alternativen zur Verfügung stehen, lässt sich daraus nicht ableiten, dass die Förderung einer vielfältigen Vertriebslandschaft mit einer hin-reichenden Zahl von stationären Vertriebsstellen kein legitimes Ziel des Gesetzgebers mehr sein könne. Die Wahl des Vertriebswegs hängt primär von den allgemeinen Präferenzen der Kunden und ihren konkreten Bedürfnissen im Einzelfall ab. Mit der Aufrechterhaltung einer diversifizierten Buchhandelsinfrastruktur wird auch die Wahlfreiheit der Konsumenten geschützt, die andernfalls vielfach auf den Online- oder Versandhandel als einzigen Vertriebsweg angewiesen wären, was sich insgesamt negativ auf den Buchabsatz auswirken würde.

Die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit des stationären Buchhandels trotz der wachsenden Bedeutung des E-Commerce zeigt sich daran, dass er mit einem Umsatz von 4,079 Milliarden € im Jahr 2024 einen Marktanteil von 41,3 % am gesamten Branchenumsatz erwirtschaftet hat und damit nach wie vor der bei weitem wichtigste Vertriebsweg für Bücher bleibt. Zudem reagiert der Buchhandel auf die sich verändernden Marktverhältnisse mit der Entwicklung neuer Vertriebskonzepte und Formen der Kundenansprache unter Einschluss von besonderen Veranstaltungsaformaten und Social-Media-Aktionen.

2. Konzentrationstendenzen im Buchhandel als Gefahr für die gesetzliche Preisbindung?

Auch unter der Geltung des BuchPrG ist es in den letzten Jahren vermehrt zu Zusammenschlüssen und einer stärkeren Konzentration in der Buchbranche gekommen. Dies gilt auch für den Handel. Aufsehen hat insbesondere das Zusammengehen der beiden großen Buchhandelsketten Thalia (300 Filialen im deutschsprachigen Raum) und Mayersche Buchhandlung (55 Filialen vorwiegend in NRW) erregt. Trotz der seit Jahren abnehmenden Zahl an Verlagen wie an Buchhandlungen weist der Markt mit 1.982 steuerpflichtigen Buchverlagen und 3.536 steuerpflichtigen Unternehmen im Einzelhandel mit Büchern für das Jahr 2017 immer noch einen sehr geringen Konzentrationsgrad auf und ist polypolistisch strukturiert.

Soweit in der Literatur die Gefahr einer langsamen Aushöhlung der kulturpolitischen Ziele der Buchpreisbindung durch die ansteigende Marktkonzentration gesehen wird, ist dem zu entgegnen, dass daraus kein Argument für die Ungeeignetheit der Preisbindung oder ihre Abschaffung abgeleitet werden kann. Denn sie verlangsamt zumindest den Prozess und verschafft kleineren und mittleren Buchhändlern bessere Chancen zum wirtschaftlichen Überleben, da sie die geballte Nachfragemacht großer Buchhandelsketten neutralisiert. Ihre Existenzberechtigung würde die Buchpreisbindung allenfalls dann verlieren, wenn der Markt nur noch durch sehr wenige große Buchhandelsketten dominiert würde, die dann ggf. auch einen Anreiz hätten, über horizontale Preisabsprachen das Preisniveau für Bücher insgesamt anzuheben. Das ist jedoch derzeit überhaupt nicht absehbar. Vielmehr bietet die Preisbindung

gerade kleinen und mittleren stationären Buchhändlern die Möglichkeit, insbes. durch eine geschickte Sortimentspolitik, Innovationen und besondere Leistungen im Servicebereich im Wettbewerb auch mit den großen Buchhandelsketten, Kaufhäusern und Onlinehändlern zu bestehen.

Die Buchpreisbindung kann zwar den allgemeinen Strukturwandel, der im Übrigen mehr oder weniger den gesamten Einzelhandel betrifft, nicht gänzlich verhindern. Sie ist aber in der Lage, einen gewissen Bestandsschutz für den stationären Buchhandel zu gewährleisten und damit für eine wichtige und große Kundengruppe den gewohnten Zugang zum Buch zu erhalten. Diese „strukturkonservierende Wirkung" mag man aus einer bestimmten wettbewerbspolitischen Perspektive kritisieren, sie ist jedoch genau das, was der Gesetzgeber mit der Buchpreisbindung beabsichtigt und, wie die genannten Zahlen zeigen, nach wie vor auch überwiegend erreicht.

Im Falle ihrer Aufhebung wäre mit einem erheblich stärkeren Rückgang des stationären Buchhandels sowie einer beschleunigten Konzentrationstendenz zugunsten großer Buchhandelsketten und Online-Händler wie Amazon zu rechnen. Inwiefern eine solche Entwicklung wettbewerbspolitisch vorzugswürdig sein soll, leuchtet nicht unmittelbar ein. Die Wahlmöglichkeiten der Konsumenten für den präferierten Zugang zum Buch würden in vielen Regionen eingeschränkt.

Fraglich ist auch, ob Online-Bewertungen und Rezensionen oder per Algorithmus generierte Anschaffungsvorschläge für weitere Bücher selbst bei einer Fortentwicklung der Technik etwa mit speziellen KI-Anwendungen den persönlichen Service in der Buchhandlung vor Ort und die Möglichkeiten der Entdeckung unbekannter Autoren oder Themen beim Stöbern im Laden vollständig ersetzen könnten. Vielmehr bestehen im Online-Bereich Gefahren des Gefangenseins in von Algorithmen geprägten Blasen (sog. „Echokammern"), die sich an den bisherigen Vorlieben, Suchergebnissen und Käufen der Kunden orientieren und immer wieder nur dazu passende ähnliche Titel oder Anschaffungsvorschläge anzeigen.[284)]

Der Direktvertrieb von E-Books durch Autoren im Wege des Self-Publishing über Plattformen wie z. B. bookrix.de stellt zwar eine interessante Ergänzung der Publikationsmöglichkeiten für Bücher dar und erhöht die Titelvielfalt. Der Verzicht auf die Qualitätssicherung durch eine verlegerische Betreuung begrenzt aber den Anwendungsbereich dieses Vertriebsmodells und lässt es als ungeeignet erscheinen, die bewährten Verlags- und Buchhandelsstruktur zu ersetzen, die auch in Zukunft eine wichtige Funktion für den Zugang zum Buch als Kulturgut behalten wird.

VI. Fazit

Die gesetzliche Buchpreisbindung in Deutschland stellt keine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung dar, sondern ist mit der europäischen Warenverkehrsfreiheit (Art 34 AEUV) vereinbar.

I. Die vertikale Preisbindung und damit Ausschaltung des produktinternen Preiswettbewerbs beim Buchhandel ist mit keiner relevanten Behinderung des Marktzugangs für Versandbuchhändler aus anderen Mitgliedstaaten verbunden. Denn durch die Preisbindung wird dem Versandhandel kein Wettbewerbsparameter genommen, der für ihn verhältnismäßig wichtiger als für den stationären Handel wäre.

1. Die Ausführungen des EuGH im Fall „Deutsche Parkinson Vereinigung" zu den Konsequenzen der Preisbindung bei verschreibungspflichtigen Arzneimitteln lassen sich nicht auf den Buchmarkt übertragen, der durch erheblich andere Markt- und Wettbewerbsverhältnisse

284) Vgl. *Zelger*, EuR 2023, 160, 177 f.; *Gerhold/Lauenstein*, GewArch 2026, 69, 74.

gekennzeichnet ist. Im Gegensatz zu Auslandsapotheken steht Online-Buchhändlern aus anderen Mitgliedstaaten nicht nur der Preiswettbewerb, sondern eine Vielzahl von anderen wirksamen Wettbewerbsparametern zur Verfügung, um auf dem deutschen Buchmarkt Fuß zu fassen, sich im Wettbewerb mit stationären Buchhandlungen zu profilieren und eine konkurrenzfähige, maßgebliche Stellung im Markt zu erlangen.

2. Dazu gehören etwa vereinfachte online-Recherchemöglichkeiten, die fehlende Bindung an Ladenöffnungszeiten und die für viele Kunden sehr attraktive Lieferung nach Hause, ohne ein Ladenlokal aufsuchen zu müssen. Zudem bestehen – anders als bei rezeptpflichtigen Arzneimitteln – keine Werbebeschränkungen. Der unmittelbare Marktzugang und die Konkurrenzfähigkeit gegenüber stationären Buchhandlungen hängen daher nicht (allein) vom Preiswettbewerb ab. Dass die vertikale Preisbindung im Buchhandel und die damit fehlende Möglichkeit eines preisaggressiven Auftritts den Marktzugang nicht behindert, zeigt im Übrigen schon die starke Stellung, die Amazon in kurzer Zeit als dominierender Akteur im Versand- bzw. Online-Buchhandel aufbauen konnte und zugleich mit Thalia zu einem der zwei umsatzstärksten Bucheinzelhändler in Deutschland werden ließ.

3. Die Geschäftsmodelle und damit die Wettbewerbsparameter im stationären und im Online-Buchhandel unterscheiden sich zwar teilweise, doch lässt sich daraus keine wirtschaftlich relevante Behinderung des Marktzugangs für (ausländische) Versandhändler ableiten. Vielmehr gleichen sich Vor- und Nachteile beim Kundenzugang aus, da der jeweilige Vertriebskanal letztlich unterschiedlichen Kundenbedürfnissen besser Rechnung trägt. Im Vergleich zum angebotsorientierten Modell des stationären Buchhandels, der ein breites Sortiment von Büchern vorhält und den Kunden beim Stöbern im Laden oder durch Beratung auch diesem bislang unbekannte Titel entdecken lässt, richtet sich das nachfrageorientierte Geschäftsmodell des Online-Buchhandels primär auf die möglichst bequeme, einfache und rasche Befriedigung einer schon konkretisierten Nachfrage nach bestimmten Titeln. Die fehlende physische Präsenz vor Ort wird dabei durch andere Vorteile beim Kundenzugang kompensiert (erheblich größere regionale Reichweite und 24-stündiger Zugang ohne Bindung an Ladenöffnungszeiten, Entbehrlichkeit des Aufsuchens einer ggf. weiter entfernten Buchhandlung, kurze Fristen für die Lieferung nach Hause, umfangreiche und einfache Recherchemöglichkeiten, algorithmenbasierte Empfehlungen zur Lenkung der Aufmerksamkeit der Kunden auf weitere Buchtitel, die zu seinem Profil passen). Hinzu kommen erheblich geringere Kosten für die vorzuhaltende Infrastruktur.

4. Mangels einer relevanten Behinderung des Marktzugangs für ausländische Versandbuchhändler fehlt es schon an einer Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit. Bei der Buchpreisbindung handelt es sich um eine bloße Verkaufsmodalität, die nicht nur rechtlich unterschiedslos auf alle in ihren Anwendungsbereich fallenden Produkte anwendbar ist, sondern auch faktisch den Marktzugang für Anbieter aus dem Ausland nicht erschwert.

II. Sofern man entgegen der hier vertretenen Auffassung gleichwohl eine Behinderung des Marktzugangs für ausländische Versandhändler annimmt, wäre eine etwaige Einschränkung jedenfalls durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses sachlich gerechtfertigt.

1. Der Schutz des Buches als Kulturgut ist in der Rechtsprechung des EuGH als zwingendes Interesse des Allgemeinwohls anerkannt. In § 1 BuchPrG hat der deutsche Gesetzgeber dieses relativ unbestimmte Schutzziel konkretisiert, indem er auf die Sicherung des Erhalts eines breiten Buchangebots und seiner Zugänglichkeit für eine breite Öffentlichkeit sowie die Förderung der Existenz einer großen Zahl von Verkaufsstellen abstellt. Damit werden maßgebliche Zwischenziele definiert, mit denen die Stellung des Buches als Kulturgut abgesichert werden soll. Auch die Bewahrung einer überwiegend mittelständisch geprägten Marktstruktur im Buchhandel ist für den Gesetzgeber ersichtlich kein Selbstzweck oder primär wirtschaftspolitisch motiviert, sondern steht nach seiner Einschätzung in unmittelbarem Zusammenhang mit

dem intendierten Schutz des Buches als Kulturgut und ist damit Bestandteil der kulturpolitischen Rechtfertigung der Preisbindung im Allgemeininteresse.

2. Diese Wertungen des nationalen Gesetzgebers sind grundsätzlich auch von den Organen der Europäischen Union bei der Anwendung des europäischen Rechts zu respektieren. Dem nationalen Gesetzgeber kommt insoweit bei der Bestimmung und Konkretisierung des im zwingenden Allgemeininteresse liegenden Schutzziels sowie der Festlegung des Schutzniveaus eine gewisse Einschätzungsprärogative bzw. ein entsprechender Wertungsspielraum zu. Dafür sprechen insbesondere das Fehlen einer einheitlichen Unionspolitik für den Bereich des Vertriebs von Büchern sowie die kulturpolitische Querschnittsklausel des Art. 167 Abs. 4 AEUV, die eine Pflicht der Gemeinschaftsorgane zur Rücksichtnahme auf die nationalen kulturpolitischen Ziele begründet.

3. Voraussetzung für die Rechtfertigung von Beschränkungen des freien Warenverkehrs durch zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls ist, dass die dafür vorgesehenen Maßnahmen geeignet sind, die gesetzten Ziele zu erreichen, und nicht über das hinausgehen, was für die Verwirklichung dieser Ziele erforderlich ist. Insoweit findet eine strenge Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme statt.

4. Die vom EuGH im Kontext der Preisbindung für rezeptpflichtige Arzneimittel aufgestellten Anforderungen an den Nachweis der Eignung und Erforderlichkeit einer beschränkenden Maßnahme dürften trotz des unterschiedlichen Schutzziels grundsätzlich auch im Hinblick auf die Buchpreisbindung zu beachten sein. Danach genügen allgemeine Plausibilitätserwägungen nicht, vielmehr sind wissenschaftliche Belege beizubringen, welche die Bewertung des Gesetzgebers stützen. Für eine wissenschaftlich fundierte Beweisführung darf sich das mit der Kontrolle befasste nationale Gericht nicht auf eine bloße Stichhaltigkeitskontrolle der gesetzgeberischen Erwägungen beschränken, sondern muss die Eignung der Maßnahme mit Hilfe statistischer Daten, auf einzelne Punkte beschränkter Daten oder anderer Mittel von vergleichbarer Aussagekraft objektiv prüfen. Die vorgelegten Beweismittel müssen bei verständiger Würdigung die Einschätzung erlauben, dass die gewählten Mittel zur Verwirklichung der verfolgten Ziele geeignet sind, und sich auf die Frage erstrecken, ob es möglich ist, diese Ziele durch Maßnahmen zu erreichen, die den freien Warenverkehr weniger einschränken.

5. Andererseits muss nicht positiv belegt werden, dass sich das angestrebte Ziel mit keiner anderen vorstellbaren Maßnahme unter den gleichen Bedingungen erreichen ließe. Ausreichend ist der Nachweis, dass die gewählte Maßnahme objektiv geeignet ist, einen wesentlichen Beitrag zur Zielerreichung zu leisten. Der Kausalzusammenhang zwischen der Maßnahme (vertikale Preisbindung) und der Förderung des Schutzziels (Schutz des Buches als Kulturgut mit den genannten Zwischenzielen) braucht auch nicht mit naturwissenschaftlicher Genauigkeit oder Sicherheit nachgewiesen zu werden. Das wäre im vorliegenden Zusammenhang auch schlicht unmöglich. Es genügt vielmehr der Nachweis im Sinne einer fundierten Prognose, dass ohne die Maßnahme eine nach wissenschaftlichem Erkenntnisstand wahrscheinliche Gefahr für die Verwirklichung des Schutzziels bestünde.

6. Zu den tatsächlichen ökonomischen Wirkungen der vertikalen Preisbindung im Buchhandel gibt es inzwischen eine ganz Reihe von ökonomischen Studien mit validen statistischen Daten. Dabei deuten die bisherigen praktischen Erfahrungen in anderen Ländern, die eine zunächst bestehende Buchpreisbindung aufgehoben haben, bei allen Vorbehalten hinsichtlich der Aussagekraft und Übertragbarkeit auf die Situation in Deutschland doch in vielerlei Hinsicht darauf hin, dass sich hierdurch negative Auswirkungen jedenfalls auf die Zahl von stationären Buchhandlungen, aber auch auf das durchschnittliche Preisniveau von Büchern ergeben, während sich umgekehrt die nachträgliche Einführung einer Buchpreisbindung wie z. B. in Italien positiv ausgewirkt hat. Zwar kann die Preisbindung Konzentrationstendenzen in der Buchbranche nicht völlig verhindern, aber doch erheblich verlangsamen und den

Qualitätswettbewerb stärken. Zudem weisen neuere empirische Untersuchungen in Deutschland statistisch valide Wirkungszusammenhänge zwischen der Reduzierung der Zahl der stationären Verkaufsstellen und dem Bücherabsatz nach. Insbesondere hat sich gezeigt, dass bei Schließung einer stationären Buchhandlung der Absatz von Büchern in dem betroffenen Gebiet insgesamt (d. h. unter Einschluss des Online-Handels) sinkt. Damit wird zugleich die wichtige Funktion des stationären Absatzkanals für die Entdeckung bislang unbekannter Autoren und Hervorbringung von potenziellen Bestsellern geschwächt, für die ebenfalls statistisch valide Belege gefunden worden sind.

7. Insgesamt ist damit nach dem gegenwärtigen ökonomischen Forschungsstand auf der Basis objektiver, wissenschaftlich fundierter Daten die Prognose gerechtfertigt, dass sich eine Aufhebung der Preisbindung für Bücher in mehrfacher Hinsicht negativ auf die Entwicklung des Buchmarkts auswirken und damit den Schutz des Buches als Kulturgut untergraben würde. Die Eignung der vertikalen Buchpreisbindung zur Förderung der vom Gesetzgeber nach § 1 BuchPrG verfolgten Schutzziele ist damit hinreichend belegt. Die vom EuGH aufgestellten Anforderungen an den Nachweis der Eignung einer beschränkenden Maßnahme zur Erreichung des geltend gemachten zwingenden Allgemeininteresses sind für den Buchmarkt erfüllt.

8. Auch die Erforderlichkeit der gesetzlichen Buchpreisbindung ist gegeben. Als alternatives Mittel kommt praktisch nur eine umfängliche staatliche Subventionierung von (bestimmten) Verlagen und ggf. Buchhandlungen in Betracht. Abgesehen von dem damit verbundenen immensen finanziellen Aufwand zu Lasten der Allgemeinheit würde eine solche Maßnahme auch die Gefahr einer staatlichen Einflussnahme auf die Buchproduktion und Marktstrukturen in sich bergen. Sie kann daher keineswegs als „milderes Mittel“ angesehen werden.

9. Die Einbeziehung von E-Books in die Preisbindung ist als notwendiger Umgehungsschutz gerechtfertigt. Sie stellt auch kein Hemmnis für die Entwicklung innovativer Vertriebsmodelle bei lediglich temporärer Überlassung im Wege von Flatrates oder Online-Leihe dar.

Abstract

The Compatibility of Germany’s Statutory Fixed Book Price System with the EU’s Freedom of Movement for Goods (Art. 34 TFEU)

Although the mandatory unilateral vertical price fixing for books by publishing houses and importers of books into Germany established by the Fixed Book Price Law (BuchPrG) eliminates intra-product price competition at the level of book retailers, it does not affect the competitiveness of foreign mail-order book retailers and their ability to enter the market any more than it does domestic brick-and-mortar or mail-order book retailers. In the absence of any impediment to market access for foreign mail-order book retailers, there is no restriction on the free movement of goods which would constitute a “measure having equivalent effect” to a quantitative import restriction.

Even if one were to assume certain restrictions on market access for foreign mail-order book sellers, such impediment on the free movement of goods would, in any case, be objectively justified by compelling reasons of the public interest. The protection of books as cultural assets is recognized in the case law of the European Court of Justice as an overriding reason in the public interest that is, in principle, capable of justifying restrictions on the free movement of goods. The strict requirements for the proportionality of a measure aimed at pursuing a compelling public interest are met in the case of fixed book prices: This measure is suitable for achieving the stated objectives and does not go beyond what is necessary to achieve those objectives. Recent empirical economic research has shown that there are certain empirically verifiable causal relationships with regard to the intermediate goals of ensuring a broad and

diverse selection of books and ensuring broad public access, particularly through the preservation of a large number of retail outlets.

Notwithstanding all reservations regarding the validity and generalizability of studies from other countries on the development of the book market in Germany following the repeal of the existing fixed-price system, more recent empirical studies in Germany also show that there are statistically valid causal relationships between the reduction in the number of brick-and-mortar retail outlets and an overall decline of book sales. Statistically valid evidence has also been found for the important role this sales channel plays in discovering previously unknown authors and generating potential bestsellers.

Overall, based on objective, scientifically sound data, it is reasonable to predict that abolishing fixed book prices would have a negative impact on the development of the book market in several respects and would thus undermine the protection of books as cultural assets.

Statutory fixed book prices are not only suitable but also necessary to achieve the objective of protecting books as cultural assets. Practically the only alternative measure that could be considered is extensive government subsidization of (certain) publishers, authors and, where applicable, bookstores. However, such a measure can by no means be regarded as a "less restrictive" alternative since it would entail the use of substantial public funds at the expense of the general public and carry the risk of government influence on book production and market structures.