

Ilmenau Economics Discussion Papers, Vol. 27, No. 163

**Regulierung des E-Lending für das Gemeinwohl oder im
Sinne der Interessengruppen?**

Oliver Budzinski

Juli 2022

Institute of Economics
Ehrenbergstraße 29
Ernst-Abbe-Zentrum
D-98693 Ilmenau
Phone 03677/69-4030
Fax 03677/69-4203

ISSN 0949-3859

<https://www.tu-ilmenau.de/iedp>

Regulierung des E-Lending für das Gemeinwohl oder im Sinne der Interessengruppen?

*Oliver Budzinski**

Abstract: Der vorliegende Beitrag diskutiert ausgewählte Aspekte einer Regulierung des E-Lending aus ökonomischer Perspektive. Dabei werden neben den Gemeinwohlaspekten des Zugangs zu und der Teilhabe an Literatur auch die Rolle von Interessengruppen und die Marktstellung digitaler Intermediäre in den Fokus gerückt. Der Beitrag fordert, die Rolle und die Macht von Intermediären im E-Lending in der Regulierungsdiskussion stärker zu beachten. Zudem werden das One-Copy-One-User-Prinzip sowie das Windowing kritisch hinterfragt.

Keywords: E-Lending, E-Books, Intermediäre, Digitale Bibliotheken, Digitalisierung und Gütereigenschaften

JEL-Codes: K21, L82, Z10

* Prof. Dr. Oliver Budzinski, Technische Universität Ilmenau, Institut für Volkswirtschaftslehre, Fachgebiet Wirtschaftstheorie, Email: oliver.budzinski@tu-ilmenau.de. Ich danke *Anne Fischer* für wertvolle redaktionelle Unterstützung. Ich bin an keinen politischen oder juristischen Verfahren zu der in diesem Beitrag diskutierten Thematik beteiligt und gehe auch keiner Gutachtertätigkeit in diesem Kontext nach. Es besteht kein Interessenkonflikt. Eine überarbeitete Version dieses Beitrags erscheint in der *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, Vol. 66 (8-9), 2022. Er basiert auf einem Vortrag im Hybrid-Symposium „E-Lending: Lösungswege für das digitale Verleihen“ organisiert vom *Institut für Urheber- und Medienrecht*. Ich danke den Veranstaltern und allen Teilnehmern für hilfreiche Diskussionsbeiträge.

I. Einleitung

Die internetbasierte Digitalisierung verändert signifikant die Medienmärkte, weil digitale Güter andere ökonomische Eigenschaften haben als physische Medienträger, aus welchen sich andere ökonomische Effekte und marktliche Funktionsweisen ableiten. Das gilt auch für Bücher und ihre Distributionsformen Verkauf, Vermietung und Leihe (siehe Abschnitt II.). Die unentgeltliche und temporäre Zurverfügungstellung eines E-Books an einen Konsumenten bezeichnet man als E-Lending („Elektronische Leihe“). Ob ein systematischer Verleihmarkt außerhalb kleiner privater Kreise rein marktwirtschaftlich zustande käme, ist zumindest für potenziell kommerziell erfolgreiche Bücher und E-Books fraglich.¹ E-Lending entsteht daher im Wesentlichen im Kontext gemeinwohlorientierter öffentlicher Bibliotheken, mithin auf staatliches Betreiben als staatlicher Eingriff in die E-Book-Märkte. Daher handelt es sich beim E-Lending zwangsläufig um ein multidisziplinäres Regulierungsthema mit gesellschaftlichen, juristischen und ökonomischen Aspekten.

Der vorliegende Beitrag stellt keinen juristischen Beitrag zur Diskussion um die Regulierung des E-Lending dar. Vielmehr diskutiert er aus ökonomischer Perspektive Eigenschaften und Bedingungen des E-Lending-Marktes und diverser Regulierungsoptionen. Die Argumentation löst sich daher von den Detailbedingungen des gegenwärtigen Urheberrechtes inklusive existierender Reformvorschläge und nimmt den Status Quo des öffentlichen Bibliothekssystems nicht als unveränderliches Element des Gesamtmarktes an. Insofern öffnet der vorliegende Beitrag die Perspektive auch für über die engere Diskussion hinausgehende Aspekte und wirft stellenweise grundsätzliche Fragen auf. Dabei liegt der Fokus dieses Beitrages nicht auf wissenschaftlichen Bibliotheken, welche ein gesondertes Thema darstellen, sondern auf E-Lending im Kontext „normaler“ öffentlicher Stadt- und Ortsbibliotheken.

Abschnitt II diskutiert zunächst grundlegende ökonomische Eigenschaften von Büchern und E-Books. Auch wenn diese sehr grundlegend und allgemein sind, so ist ein genaues Verständnis dieser ökonomischen Charakteristika doch essenziell für das Verständnis der ökonomischen Implikationen für das E-Lending und seiner Regulierung. Abschnitt III adressiert zum einen die Effekte, welche die Natur von E-Books und E-Lending auf die Gemeinwohlziele des öffentlichen Verleihsystems haben, und zum anderen die Interessenlage der am Regulierungsprozess beteiligten Akteure. Schließlich thematisiert Abschnitt IV insgesamt vier ausgewählte Aspekte, welche aus ökonomischer Sicht im Kontext einer effektiven und effizienten E-Lending-Regulierung zu beachten wären.

¹ Hiervon zu unterscheiden ist die E-Book-Miete, also die kommerzielle temporäre Überlassung gegen Entgelt, die im E-Book-Bereich ein wichtiges Geschäftsmodell darstellt.

II. Vom Buch zum E-Book: Veränderung der Gütereigenschaften und Marktimplikationen

1. Das marktfähige Gut Buch

In der Wirtschaftswissenschaft bezeichnet ein „Gut“ etwas, das individuelle Bedürfnisse befriedigt. Ist ein Gut „knapp“, das heißt nicht zum Preis von null in beliebigen Mengen verfügbar, so bedarf es der Bewirtschaftung und es ist Aufgabe „der Wirtschaft“, das jeweilige Gut in Menge und Qualität so zu produzieren, dass möglichst viele Bedürfnisse befriedigt werden – in Abwägung mit allen anderen Gütern und Bedürfnissen. Dies geschieht grundlegend über den dezentralen und selbstorganisierenden Koordinationsmechanismus „Markt“.² Das Gut „Buch“ wird im Wesentlichen aus zwei Bedürfnissen heraus konsumiert und zwar zur (i) Unterhaltung bzw. zum Entertainment sowie (ii) zur fachlichen und kulturellen Bildung. Auch wenn sich viele Bücher genau oder zumindest überwiegend dem einen oder anderen Bereich zuordnen lassen, so können sich die beiden Elemente selbstverständlich in manchen Büchern auch kombinieren.

Bücher sind stark heterogene Güter, das heißt, jedes Buch ist für sich genommen inhaltsmäßig einzigartig. Konsumenten fragen nur in Ausnahmefällen mehrere Exemplare desselben Buches nach; in der Regel fragen sie *unterschiedliche* Bücher nach. Trotz der starken Heterogenität existiert wirksamer Wettbewerb zwischen Büchern, insbesondere (aber nicht notwendigerweise nur) innerhalb desselben Genres (bspw. Wettbewerb zwischen Kriminalromanen), so dass wettbewerbsintensive heterogene Oligopole die typische Marktform von Büchermärkten darstellen (*Budzinski, Gaenssle & Lindstädt-Dreusicke 2021a*).³ Zudem besteht ein intermodaler Wettbewerb zu anderen Medien, die ebenfalls um die knappe Aufmerksamkeit der Nachfrager konkurrieren (Aufmerksamkeitsökonomik; bspw. *Budzinski & Gaenssle 2020; Budzinski, Gaenssle & Lindstädt-Dreusicke 2021b; Gaenssle 2021; Gaenssle & Budzinski 2021*). Insgesamt kann kein generelles Wettbewerbsversagen für Büchermärkte konstatiert werden.

Zudem sind Bücher sogenannte Erfahrungsgüter, das heißt, dass Konsumenten die Qualität (im Sinne von Präferenzgerechtigkeit) eines Buches erst während und nach dem Konsum des Buches beurteilen können. Vor dem Konsum können sie zwar über eigene Erfahrungen mit Büchern desselben Autors oder die Erfahrungen anderer Konsumenten (Mundpropaganda, Reviews & Ratings im Internet, Buchbesprechungen, usw.) sowie durch vom Anbieter bereitgestellte Informationen (Klappentexte, Auszüge, Werbung, usw.) die Qualität imperfekt abschätzen, aber es bleibt ein Informationsdefizit, welches erst durch den Konsum behoben werden kann. Bei

² Zu einer einführenden, nicht-technischen und interdisziplinären Darstellung vgl. *Budzinski & Eckert (2018)*.

³ Auch exklusive geistige Eigentums- oder Urheberrechte ändern daran nichts und führen keinesfalls automatisch oder zwangsläufig zu Monopolen oder Monopolmacht. Während sich Exklusivrechte dieser Art auf ein einzelnes Produkt (ein bestimmtes Buch) beziehen, ist Monopol ein marktbezogenes Konzept. Der Markt besteht aber typischerweise nicht aus einem einzigen, sondern aus einer Vielzahl (heterogener) Bücher, die zueinander im Wettbewerb stehen (*Budzinski, Gaenssle & Lindstädt-Dreusicke 2021a*). So konkurriert der exklusiv geschützte Kriminalroman X mit dem ebenfalls exklusiv geschützten Kriminalroman Y, aber keiner der beiden Kriminalromane stellt ein Monopol dar und der Autor (oder Verleger) des Romans verfügt über keinerlei Monopolmacht.

Unterhaltungsbüchern gilt dabei, dass spätestens nach dem Konsum eine sichere Einschätzung der Qualität möglich ist (ich weiß, ob mich das Buch unterhalten hat, ob es bspw. spannend war), und dass keine asymmetrischen Informationen vorliegen, mithin der Anbieter genauso wenig ex ante weiß, ob dem Leser das Buch gefällt. Hier liegen also kein Marktversagen und keine Funktionsprobleme des Marktes vor (*Budzinski, Gaenssle & Lindstädt-Dreusicke 2021a*). Bei bildenden Büchern, insbesondere bei Sachbüchern, ist der Sachverhalt etwas komplizierter: hier kann es teilweise Vertrauensgüterelemente geben, das heißt, die Konsumenten können die Qualität unter Umständen auch nach dem Konsum nur unvollständig einschätzen. Hier können dann auch asymmetrische Informationen auftreten, also Situationen, in denen der Anbieter systematisch besser über die Qualität des Buches informiert ist als die Nachfrager. Über „Signalling“ und „Screening“ lassen sich diese Funktionsmängel von Sachbüchermärkten zumindest weitgehend marktintern lösen (*Budzinski & Kuchinke 2020*).

Zwar machen empirisch eher unterhaltungsorientierte Bücher den größten Teil der Büchermärkte aus und nur vergleichsweise wenig Umsatz entfällt auf primär bildende Inhalte, jedoch kann das Gut Buch insgesamt als gesellschaftliches Kulturgut klassifiziert werden, so wie Lesen an sich als Kulturtechnik betrachtet werden kann. Von bildenden Inhalten, aber auch von der Mehrheit der primär unterhaltenden Inhalte, dürften positive externe Effekte auf die gesellschaftliche Bildung ausgehen. Diese sind an sich aber auch über eine steigende Produktivität des Humankapitals gesellschaftlich wohlfahrtsteigernd. Insofern kann auch ökonomisch bestätigt werden, dass ein breiter Zugang zu Büchern vorteilhaft ist (auch wenn hier nicht-ökonomische Begründungen relevanter sein mögen).

2. (Inwiefern) Sind E-Books ökonomisch anders?

Die im vorherigen Abschnitt zusammengefassten ökonomischen Grundlagen beschreiben vor allem klassische Buchmärkte, also Märkte für gedruckte Bücher. Sie gelten aber genauso auch für digitale Bücher, sogenannte E-Books. Insoweit es die bisher aufgeführten Aspekte betrifft, gibt es also keine wesentlichen Unterschiede zwischen gedruckten, physischen Büchern und E-Books. Bei einer Reihe weiterer ökonomischer Eigenschaften sieht das jedoch anders aus. Zum einen verstärken E-Books bestimmte ökonomische Eigenschaften von Büchern, zum anderen sind sie von gänzlich anderen Charakteristika gekennzeichnet. Beide Bereiche beinhalten wichtige Implikationen für die Ökonomik des E-Lending.

In die erste Kategorie gehört das Phänomen der Dominanz der First-Copy Costs, also der (Fix-) Kosten der Herstellung des Originals, der sogenannten „ersten Kopie“ (*Budzinski & Kuchinke 2020*). Auch bei gedruckten Büchern sind die Kosten des Originals – Idee und Konzept, das eigentliche Schreiben des Buches, Lektorat und Edition, Gestaltung und Setzen, usw. – wesentlich als die (variablen) Kosten jeder weiteren Kopie (Druckkosten, Kosten der Distribution an die Buchhändler), so dass die Fixkostendegression die Ökonomie des Buchgeschäfts immer schon stark bestimmt hat. Da bei E-Books die meisten variablen Kosten wegfallen (insbesondere die Druckkosten und die Kosten der Auslieferung) und die Kosten jeder weiteren Kopie fast null sind (abgesehen von etwas Energie- und Speicheraufwand), die fixen

Kosten des Originals aber erhalten bleiben, radikalisiert sich der First-Copy-Cost-Effekt im Vergleich zu physischen Büchern: die Grenzkosten sind nun nahe null. Dies stellt insgesamt eine Kostensenkung dar, das heißt, E-Books sind in der Herstellung kostengünstiger als gedruckte Bücher (*Budzinski & Köhler 2015; Waldfogel & Reimers 2015*). Zudem entsteht ein relevanter angebotsseitiger Größenvorteil: für Hersteller von E-Books gibt es kaum mehr Kapazitätsgrenzen; jede beliebige Menge kann jederzeit „geliefert“ werden. Jedoch folgt daraus nicht, dass es sich bei E-Books wegen der extremen Fixkostendegression und Grenzkosten von nahe null um ein natürliches Monopol handeln würde. Wie in Abschnitt II.1 bereits ausgeführt, handelt es sich bei Büchern – auch bei E-Books – um stark heterogene Güter, weswegen Grenzkosten von null kein natürliches Monopol begründen (dies würde nur bei homogenen Gütern ein Indiz sein; *Budzinski & Kuchinke 2020*). Zudem – wie ebenfalls oben ausgeführt – stellt ein einzelnes Buch keinen Markt dar. Insgesamt erschwert die nahezu kostenlose Kopierbarkeit jedoch das Durchsetzen von (geistigen) Eigentumsrechten (Piraterieproblem digitaler Güter), was die Marktfähigkeit des E-Books nicht erleichtert. Technische Systeme können aber wiederum die Durchsetzbarkeit der Eigentumsrechte verbessern und insgesamt sind heutzutage funktionierende Märkte für E-Books sehr wohl beobachtbar – auch wenn Piraterie (illegale Kopien) ein Problem (aller digitalen Güter und Inhalte) bleibt. Gleichzeitig wird durch die Digitalisierung empirisch keine Abnahme der Titelvielfalt beobachtet, sondern es werden im Gegenteil sogar mehr Titel veröffentlicht und zugänglich gemacht (*Waldfogel & Reimers 2015; Waldfogel 2018*).

Zu den neuartigen Phänomenen von E-Book-Märkten gehört der sogenannte „Tod der Räumlichkeit“ („death of geography“). Während gedruckte Bücher physisch zu den Lesern gelangen müssen, sind E-Books gemäß der Natur des Internets überall verfügbar, ohne nennenswerte Transport- oder Lieferkosten. Mit anderen Worten, die Kosten der geographischen Verbreitung sind massiv gesunken. Im Wesentlichen verbleiben „nur“ Sprachbarrieren und kulturelle Kontextabhängigkeit als geographische Kosten. Mit der ubiquitären Verfügbarkeit digitaler Bücher entfällt für E-Books somit die Notwendigkeit einer Nahversorgung, bspw. durch die Buchhandlung vor Ort, was zu einer Erosion der Händlervielfalt führt.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied zwischen physischen Büchern und E-Books besteht in der fehlenden Abnutzung durch Gebrauch: anders als gedruckte Bücher nutzen sich E-Books nicht ab und weisen keine Gebrauchsspuren auf. Mit anderen Worten, durch die Nutzung sinkt die Qualität eines E-Books nicht. Dies hat relevante Auswirkungen auf die Buchmärkte: da neue und gebrauchte E-Books identisch sind, kommt es dazu, dass Primär- und Sekundärmarkt gutsmäßig zusammenfallen (*Kerber 2016*). Das wiederum wirft die Frage auf, ob bei E-Books eine Konvergenz von Buchkauf und Buchleihe/-miete zu erwarten ist. Da Qualitätsunterschiede als Nutzungsdifferenz bzw. Präferenzunterschied für die Wahl zwischen Neukauf und Miete/Leihe wegfallen, verbleibt vor allem die Verfügbarkeit unterschiedlich: ein gekauftes E-Book ist für den Konsumenten dauerhaft verfügbar, ein gemietetes oder geliehenes E-Book nur temporär. In einer großen Menge an Fällen wird ein und dasselbe Buch mutmaßlich nur einmal gelesen, so dass die Frage der (dauerhaften) Verfügbarkeit bzw. des Eigentums am Buch nicht relevant ist.

Ausnahmen könnten in Kaufmotiven wie Sammlerleidenschaft bestehen. In ähnlicher Weise können insbesondere in bildungsnahen Haushalten der Aufbau und die Pflege einer privaten Bibliothek eine Rolle spielen – allerdings wohl weniger bei E-Books. Darüber hinaus kann es insbesondere bei Fachbüchern eine Relevanz der wiederholten Verfügbarkeit geben, um immer wieder Wissen nachschlagen zu können. Insgesamt sprechen die aufgezählten Argumente für eine imperfekte Konvergenz von Kauf- und Miet-/Leihmärkten. Aufgrund der qualitätsmäßigen Identität von gekauften und gemieteten bzw. geliehenen Büchern ist mit relevanten Kannibalisierungseffekten zwischen den Nutzungsarten zu rechnen, die erheblich größer als bei gedruckten Büchern sein dürften (ebenso: *O'Brien, Gasser & Palfrey* 2012).

Für diese Schlussfolgerung spricht auch die sinkende Bedeutung sogenannter Samplingkosten. Solche Kosten des Ausprobierens oder Kennenlernens können bei Erfahrungsgütern relevante Markteintrittsbarrieren darstellen. Der Zugang über (öffentliche) Bibliotheken verringert Samplingkosten und kann darüber Buchverkäufe sogar anreizen und steigern (*Matulionyte* 2016). Jedoch sind die Samplingkosten digitaler Güter ohnehin sehr niedrig, so dass sich der Marketingeffekt der Bibliothek bei E-Lending abschwächt. Auch das parallele Angebot von E-Book-Kauf und E-Book-Miete – bei Amazon bspw. nur „a click away from each other“ – spricht für die konstatierte Konvergenz der Märkte. Kommerzielle Anbieter wechseln strategisch von Verkaufs- zu Vermietungsangeboten, weil die höhere Identität beider Vertriebsarten eine solche Marktentscheidung ermöglicht.

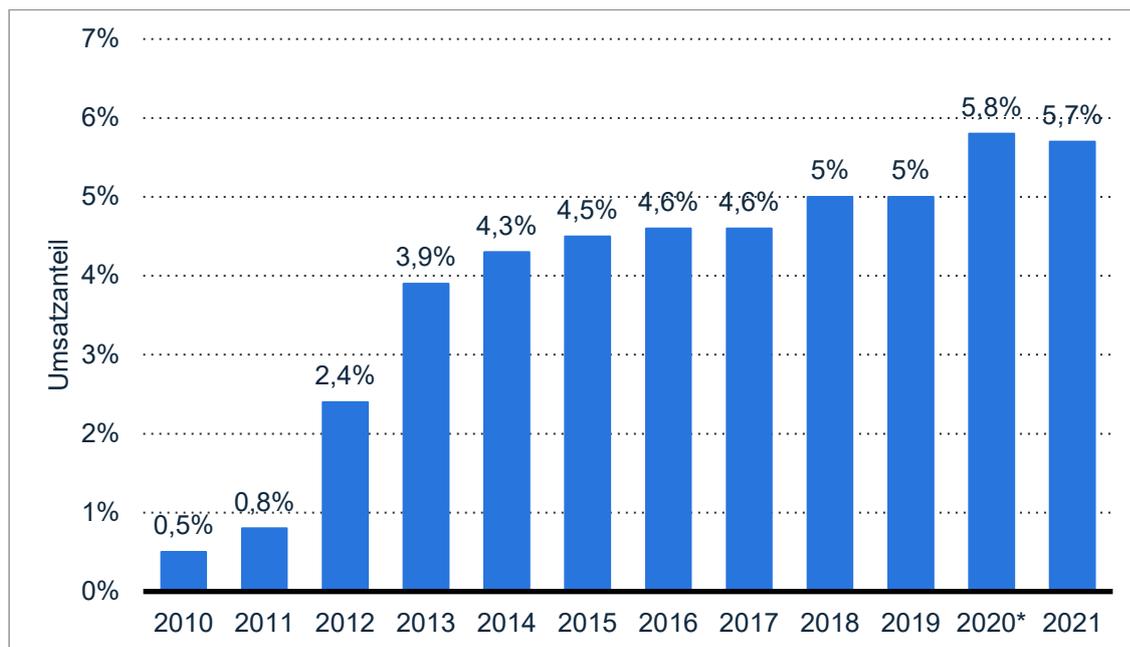
3. Zwischenfazit

Insgesamt begünstigen die ökonomischen Eigenschaften des Gutes E-Book die Miet- und Leihmärkte und benachteiligen – im Vergleich zu Märkten für gedruckte Bücher – die Kaufmärkte. Daraus ergeben sich relevante Folgen für die Marktakteure. So gehen mit einem Wandel in Richtung E-Books tendenziell Vorteile für Bibliotheken gegenüber (Offline-) Buchhandlungen einher, da zum einen das Leihgeschäft relativ attraktiver wird und zum anderen die lokale Verfügbarkeit tendenziell an Relevanz verliert. Letzteres begünstigt freilich insbesondere große Onlinedienste und dort wiederum das Mietgeschäft stärker als das Kaufgeschäft. Diese Tendenzen dürften noch dadurch verstärkt werden, dass sich Sammlerleidenschaft und Privatbibliotheken eher auf gedruckte Bücher als auf E-Books erstrecken dürften (*Hofmann* 2018) und mithin sich der Wunsch eines dauerhaften Besitzes eines E-Books mittelfristig wohl fast ausschließlich im Fachbuchbereich niederschlagen wird. Die größer werdende Substitutionselastizität zwischen Kauf und Miete/Leihe sowie die stärker werdenden Kannibalisierungseffekte bedeuten für Produzenten von Inhalten („content provider“; Autoren, Verlage), dass die Entgeltstruktur zwischen den Teilmärkten Kauf, Miete und Leihe besonders sensibel wird. Aus ökonomischer Sicht rechtfertigt dabei die größere Ähnlichkeit „neuer“ (Kauf) und „gebrauchter“ (Miete und Leihe) E-Books eine konvergierende Entlohnung, das heißt, faire Tantiemen für Autoren aus der Vermietung oder Verleihung eines E-Books dürften nur marginal niedriger sein als aus dem Verkauf eines E-Books. Für Verlage gilt dies ebenfalls, allerdings mit der Einschränkung, dass sich die sinkenden Produktionskosten

(keine Druck- und Transportkosten) im Preis widerspiegeln müssten (*Budzinski & Köhler 2015*). Damit bedürfen E-Book-Märkte aus der Sicht der Ökonomik einer deutlich anderen Entgeltstruktur als Märkte für gedruckte Bücher, insbesondere was die Entgelte der Autoren angeht. Diese Einsicht ist von großer Bedeutung für die Regulierung von E-Lending (siehe unten in den folgenden Abschnitten).

Die im letzten Absatz gezogenen Schlussfolgerungen aus den ökonomischen Eigenschaften des Gutes E-Book sind insofern in Perspektive zu setzen, als dass die Substitution von gedruckten Büchern durch E-Books weiterhin schleppend verläuft. So liegt der Marktanteil von E-Books am gesamten Büchermarkt in Deutschland im Jahr 2021 weiterhin bei unter 6 Prozent – bei nur mäßigem und sogar eher degressivem Wachstum (siehe Abb. 1). Der Großteil des Buchmarktes betrifft also weiterhin gedruckte Bücher und die intermodale Substitution hin zu audiovisuellen Inhalten mag mittelfristig relevanter sein als der Wandel von Papierbüchern zu E-Books.⁴

Abb. 1: Marktanteile E-Books in Deutschland (*GfK 2019; Börsenverein des deutschen Buchhandels 2022*)



⁴ So schrumpft der Buchmarkt insgesamt (März 2022 gegenüber Vorjahr): Sachbuchumsatz – 12,9 %, Belletristikumsatz – 15,5 %; Zahl der Lesenden 2012-2022: - 24,6 % (*Börsenverein des Deutschen Buchhandels 2022*).

III. Regulierung des E-Lending Marktes – eine ökonomische Perspektive

Eine Regulierung von E-Lending orientiert sich in normativer Hinsicht an den Marktgegebenheiten, die sich aus den im vorigen Abschnitt diskutierten Gutseigenschaften sowie aus den Regulierungszielen ergeben (Unterabschnitt 1). In der realen Welt folgt sie gemäß einer positiven Analyse aber auch den Interessen und Lobbyaktivitäten der Marktteilnehmer.

1. Normative Analyse: Gemeinwohlziele und E-Books

In Deutschland wie in vielen anderen Ländern gibt es ein System öffentlicher Bibliotheken, in denen unentgeltlich oder für kleine (Pauschal-) Preise Bücher nicht-kommerziell ausgeliehen werden können. Der betont nicht-kommerzielle Charakter öffentlicher Bibliotheken unterscheidet sie von gewerblicher Büchervermietung, wie sie sich insbesondere bei E-Books einer nicht unerheblichen Popularität erfreut. Hier wird – meist gegen einen Flatrate-Preis (eine Art Abonnementpreis) – ein Sortiment an Büchern kommerziell auf Zeit vermietet. Amazon ist hier international einer der größten kommerziellen Anbieter (*Budzinski & Köhler 2015*).

Die Schaffung, öffentliche Finanzierung und öffentliche Organisation eines nicht-kommerziellen Leihmarktes über den Staat hat trotz ihres nicht-kommerziellen Charakters ökonomische Auswirkungen und stellt eine mit Steuergeldern finanzierte Konkurrenz zu den privaten Anbietern dar – eine recht schwache Konkurrenz bei gedruckten Büchern, aber eine deutlich schärfere Konkurrenz bei E-Books (siehe oben Abschnitt II). Dieser Eingriff wird üblicherweise durch eine Reihe von Zielen des öffentlichen Verleihsystems gerechtfertigt, welche zusammen das öffentliche Allgemeininteresse am Zugang zu Kulturgütern über öffentliche Einrichtungen ergeben (*Hofmann 2018*):

- gesellschaftliche Teilhabe und Chancengleichheit: „Sie erfüllen ihren gesellschaftlichen Auftrag, allen Menschen Zugang zum Wissen der Welt zu ermöglichen“ (*Degwitz 2021*).
- Archivierung von Werken für kommende Generationen.
- Nahversorgung und Begegnungsort.

Ich möchte in diesem Beitrag die Wünschenswertheit dieser Ziele nicht infrage stellen. Wohl aber ist zu hinterfragen, auf welche Art und Weise diese Ziele bestmöglich erreichbar sind. Und dabei sind die Kosten der Zielerreichung mitzuberücksichtigen, mindestens dann, wenn ähnliche Zielerreichungsniveaus auf unterschiedlichen Wegen möglich sind. Darüber hinaus geht es mir in diesem Beitrag auch nicht darum, die generelle Eignung des öffentlichen Bibliotheksystems für die Gemeinwohlziele in den Märkten für gedruckte Bücher herauszuarbeiten. Stattdessen liegt der Fokus auf dem Teilaspekt der öffentlichen Leihe von E-Books.

Die in Abschnitt II dargestellte Erosion sowohl der Geographie als auch der Kapazitätsgrenzen stellt die Frage danach, ob es im E-Book-Bereich lokaler E-Lending-Bibliotheken bedarf. Das Motiv der Nahversorgung entfällt, da es digital immer gegeben ist: wo der Server steht, spielt für den Zugang keine Rolle, insbesondere wenn wir vom (europäischen) Inland ausgehen. Auch die Rolle der öffentlichen Bibliothek als Ort der Begegnung wird bedeutungslos, wenn sich die

Nutzer vom heimischen Computer oder dem mobilen Gerät die E-Books aus der Bibliothek herunterladen bzw. zugänglich machen können. Im Gegenteil, eine räumliche Dezentralisierung von E-Lending-Bibliotheken verringert tendenziell die Titelvialt und erhöht die Bereitstellungskosten (Personal, Lizenzen/Software, etc.), so dass Ineffizienzen resultieren. Auf den ersten Blick wäre eine einzige, allen zugängliche E-Lending-Bibliothek potenziell vorteilhaft.⁵

Allerdings ginge die potenzielle Effizienz eines E-Lending-Monopols mit einer Reihe von Nachteilen einher: Es senkt Anreize zu Innovationen und besserem Service ebenso wie zu einer Realisierung der potenziellen Kosteneffizienz, so dass langfristig mit einem schlechteren Kosten-/Leistungsverhältnis zu rechnen wäre. Zudem entsteht Marktmacht gegenüber Verlagen und Autoren und Gatekeepingmacht gegenüber Lesern und wiederum Autoren. Trotz potenzieller Effizienzvorteile haben insgesamt auch in der Onlinewelt Monopole erhebliche gesellschaftliche Nachteile.

Nun ist einzuwenden, dass es sich bei öffentlichen Bibliotheken und einer hypothetischen öffentlich Monopolbibliothek für E-Books ja nicht um profitorientierte Unternehmen handelt, sondern um dem Gemeinwohl verpflichtete Einrichtungen. Leider kann dies die negativen Erwartungen bezüglich des Kosten-Leistungsverhältnis nicht mildern, da öffentliche Einrichtungen anderen Anreizen unterliegen (insbesondere dem Anreiz der Budgetmaximierung), welche von einer Kosteneffizienz aufgrund dynamisch wachsender Bürokratiekosten noch stärker entfernt sind (*Niskanen* 1968). Jedoch kann erwartet werden, dass ein öffentliches E-Lending-Monopol seine Marktmacht gegenüber Autoren und Verlagen zumindest nicht so weit ausschöpfen würde, wie ein privater Monopolist. Die Gatekeepermacht ist dagegen ambivalent zu sehen, da zumindest die Gefahr bestünde, dass eine – intendierte oder nicht-intendierte – Evolution vom Bildungs- zum Erziehungsauftrag den Informationsfluss verzerren könnte. Eine Vielfalt regionaler oder lokaler Bibliotheken wirkt dem entgegen.

Insgesamt führen also die Erosion der Geographie und der Kapazitätsgrenzen keinesfalls zwangsläufig dazu, dass eine dezentrale E-Lending-Struktur sinnlos wird, insbesondere wenn Kompatibilität zwischen den Bibliotheken gewährleistet wird (*Scott Morton et al.* 2021). Aufgrund des Wegfalls der Notwendigkeit einer räumlichen Nahversorgung, bringt aber eine lokalisierte Struktur in der Abwägung vermutlich mehr Effizienzverluste mit sich, was dafürspricht, den öffentlichen Bibliotheken mindestens ein gemeinsames, koordiniertes Vorgehen bei den technischen Standards und Bereitstellungstechnologie zu ermöglichen.

Das Argument der Archivierung und der Idee des „im-Verkehr-belassens“ (sozusagen als kulturelles Gedächtnis) stellt sich bei E-Books nicht so überzeugend dar wie bei gedruckten Büchern, die unter Umständen vergriffen sein können und nicht mehr nachgedruckt werden. Bei E-Books gibt es allerdings keinen Anlass mehr, Bücher nicht mehr zu drucken, so dass sie nicht mehr im Handel verfügbar sind. Die Kosten für Speicherplatz sind so unerheblich, dass ein

⁵ Es sei an dieser Stelle noch einmal betont, dass dies nicht für öffentliche Bibliotheken physischer Bücher gilt.

ökonomisch motiviertes Aus-dem-Sortiment-nehmen nicht zu erwarten ist. Im Gegenteil, die verfügbare Produktvielfalt hat im Zuge der Digitalisierung explosionsartig zugenommen (Waldfoegel & Reimers 2015; Waldfoegel 2018). Angesichts der Informationen, die via Internet ohne die öffentliche Hand verfügbar sind, kann die Frage gestellt werden, ob es dafür E-Lending wirklich bedarf. Hinzu kommt: „Für Forschungsbibliotheken und wissenschaftliche Bibliotheken hat die Langzeitarchivierung eine sehr viel größere Bedeutung als für öffentliche Bibliotheken, für die die Ausleihe neuerschienener eBooks wichtiger ist als ihre jahrzehntelange Erhaltung“ (IFLA 2012: 10). Kritisch wäre auch zu hinterfragen, ob eine Archivierung über öffentliche E-Bibliotheken langfristig sicherer ist als über private – kommerzielle und nicht-kommerzielle – Anbieter und Projekte (bspw. Google-Books).

Das Hauptargument für ein öffentliches E-Lending-System dürfte jedoch die einkommensunabhängige gesellschaftliche Teilhabe und Chancengleichheit sein: der Zugang zum Wissen für jeden, ohne dass die Fähigkeit, einen Preis (Kaufpreis, Flatrate-Abonnementspreis, usw.) zahlen zu können, eine Rolle spielt. Hier kann man zum einen einwenden, dass öffentliche Bibliotheken überwiegend ein besser-verdienendes Publikum bedienen (also empirisch betrachtet die „Falschen“ subventioniert werden; GfK 2019), und zum anderen diskutieren, ob eine Flatrate für ein kommerzielles E-Book-Mietmodell tatsächlich die Zahlungsfähigkeit von Leseinteressierten übersteigt⁶. Im Sinne eines Optionswertes kann die Verfügbarkeit eines unentgeltlichen Zugangs zu E-Books dennoch argumentiert werden: allein die Option auf den Zugang jedes Gesellschaftsmitgliedes kann den relevanten Wert darstellen.

2. Positive Analyse: Der Druck durch die Marktteilnehmer

Nun wäre es naiv anzunehmen, dass im realen Regulierungsprozess nur die oben genannten Gemeinwohlziele eine Rolle spielen. Hinzu kommen Eigeninteressen der beteiligten Akteursgruppen, welche sich mit – tatsächlichen und vermeintlichen – Gemeinwohlzielen vermischen und „... regelrechte Lobbykämpfe ...“ (de la Durantaye & Hofmann 2021: 873) um die Regulierung des E-Lending hervorrufen.⁷ Die Eigeninteressen der Autoren bestehen dabei in einer Maximierung ihrer Einkommen aus der Nutzung der von ihnen geschaffenen Inhalte. Das impliziert zum einen eine Minimierung von Nutzungsarten, die den Autoren keine Einnahmen bescheren (bspw. Piraterie, aber auch Leihe ohne eine Art von Bibliothekstantieme/Bibliotheksgroschen o.ä.), und zum anderen eine Maximierung der Tantiemen pro Nutzung. Führen verschiedene Nutzungsarten zu unterschiedlichen Erträgen pro Nutzung bei den Autoren, so besteht das Eigeninteresse der Autoren darin, diejenigen Nutzungsarten bzw. Vertriebswege zu fördern, welche die höchsten Erträge pro Nutzung bringen. Insofern werden Autoren ein E-Lending, welches unterhalb der Marktpreise vergütet (bspw. durch eine Art Bibliothekstantieme), zwar nicht vollständig ablehnen (denn es gibt ja Konsumenten, die alternativ zur Leihe nicht kaufen würden, sowie einen gewissen

⁶ Und selbst dann wäre zu hinterfragen, ob es nicht effizienter wäre, die Nachfrage zu finanzieren (also den Mietpreis zu subventionieren) statt das Angebot mit Steuergeldern bereitzustellen.

⁷ Siehe allgemein zu Medienwirtschaft und Lobbyismus Budzinski (2022).

Marketingeffekt durch die Bibliotheksnutzung), aber sehr kritisch darauf achten, dass keine Verkäufe durch Leihen substituiert werden, mithin sehr kritisch auf mögliche Kannibalisierungseffekte schauen.

Mit Blick auf E-Lending gibt es eine erhebliche Überschneidung zwischen den Eigeninteressen der Verlage und jenen der Autoren. Auch die Verlage werden typischerweise mehr Einnahmen aus dem Verkauf (und ggf. auch aus der Vermietung) erzielen als aus der Leihe über öffentliche Bibliotheken. Insofern werden auch die Verlage für Regulierungen lobbyieren, welche Kannibalisierungseffekte minimieren. Insbesondere E-Lending mit seiner hohen Substitutionselastizität zum E-Book-Kauf (siehe Abschnitt II.) dürfte für Verlage erst nach einem Abverkauf des Großteils der Einheiten und für ohnehin schlecht verkäufliche Titel überhaupt interessant sein. Zu beachten ist hier, dass weniger Bestseller-Titel einen erheblichen Teil der Umsätze und Erträge der Verlage ausmachen, so dass insbesondere ein Schutz der Bestseller-E-Book-Verkäufe vor Kannibalisierungseffekten im Zentrum der Lobbyaktivitäten stehen dürfte.

Während die Annahme von Eigeninteressen bei privaten Akteuren (wie hier Autoren und Verlagen) oftmals als selbstverständlich angesehen wird, übersieht man mitunter, dass auch öffentliche und gemeinwohlorientierte Akteure (wie hier die öffentlichen Bibliotheken) Eigeninteressen haben und diese verfolgen. Natürlich spielen auch die in Abschnitt III.2 diskutierten Gemeinwohlziele eine wichtige Rolle für das Handeln und Lobbyieren der öffentlichen Bibliotheken. Darüber hinaus existieren dann zwar keine Gewinnmaximierungsziele (wie bei Autoren und Verlagen), aber dafür gemäß der empirisch ausgezeichnet belegten und bestätigten ökonomischen Theorie der Bürokratie Eigeninteressen am Ziel der Budgetmaximierung (*Niskanen 1968*). In der Logik öffentlicher Einrichtungen profitieren die Einrichtungen und ihre leitenden Akteure nicht von Gewinnen und Kosteneffizienz, sondern von Größe, also wachsenden Budgets, die mit mehr Bedeutung und (Personal-/Budget-) Verantwortung einhergehen und damit auch karriereförderlich sind. Budgetmaximierung wird einerseits durch Kosteneffizienz (also durch Steigerung der Kosten pro Outputeneinheit) begünstigt, andererseits durch Ausweitung der Aufgaben. Defensiv ist dabei natürlich die Sicherung bisheriger Aufgaben und der eigenen Existenz in bisheriger Größe ein Eigeninteresse – unabhängig davon, ob dies für die Erreichung der Gemeinwohlziele notwendig oder hilfreich ist. Für den Bereich des E-Lending bedeutet dies, dass bei einem Wandel von Büchern zu E-Books möglichst gerade auch die Bestseller angeboten werden sollen, um den Umfang der Leihaktivität zu maximieren bzw. nicht einbrechen zu lassen – unabhängig davon, ob E-Book-Bestseller wirklich ein relevanter Adressat der Gemeinwohlziele sind. Die Aufgaben der Bibliothek sollen somit auch im neuen Medium möglichst umfassend sein. Zudem besteht ein starkes Eigeninteresse am Erhalt der dezentralen Verleihstrukturen mit einer großen Zahl an regionalen und lokalen öffentlichen Bibliotheken, auch wenn das Ziel der Nahversorgung – der Natur des E-Books nach – eine solche Struktur nicht mehr erfordern würde. Insofern werden öffentliche Bibliotheken für eine Regulierung des E-Lending lobbyieren, die den Status Quo des

„alten“ Leihmarktes (der ja umfangmäßig nach wie vor dominiert) schützt, und gleichzeitig die (bewältigbaren) Aufgaben der öffentlichen Bibliotheken im E-Book-Bereich maximiert.

Die Politik sieht sich zum einen den hier nur kurz skizzierten Lobbyinteressen der Akteure ausgesetzt, zum anderen vermengen sich auch in politischen Entscheidungsprozessen politische (Gemeinwohl-) Ziele mit Eigeninteressen (Polk 2022; Mause & Polk 2022). Dabei ist insbesondere der Regional- und Lokalpolitik eine gewisse Nähe zu den öffentlichen Bibliotheken nicht abzusprechen. Insofern ist es nicht verwunderlich, wenn der Bundesrat (2021) mit Vorschlägen aufwartet, die stärker den Interessen der Bibliotheken entsprechen, während sich der Bundestag (2021) weniger stark auf dieser Seite positioniert. Insgesamt ist festzuhalten, dass eine rein an den Gemeinwohlzielen orientierte Regulierung in dieser Gemengelage rational nicht zu erwarten ist.

IV. Lost in Translation – Auf dem Weg zu einer gemeinwohl- oder zu einer interessengruppengeleiteten Regulierung?

Die typische Vermengung normativer und positiver Einflüsse auf die tatsächliche Regulierung des E-Lending führt zu einer Reihe von Aspekten, welche aus ökonomischer Sicht bedenklich sind. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit greife ich im Folgenden vier Aspekte heraus und skizziere aus ökonomischer Sicht, welche Fehlentwicklungen zu beobachten bzw. zu erwarten sind.

1. Das Monopol ist schon fast da – und es ist kein öffentliches

Im Schatten der Regulierungsdiskussion hat sich eine Entwicklung im E-Lending ergeben, die bewirkt, dass wir de facto bereits auf dem Weg zu einem E-Lending-Monopol (siehe Abschnitt III.1) sind, welches allerdings nicht durch eine öffentliche Einrichtung, sondern durch ein privates Unternehmen bestritten wird. Eigenschaften wie die Erosion von Geographie und Kapazitätsgrenzen sowie die Effizienzvorteile gemeinsamer technischer Plattformen und Dienste haben dazu geführt, dass – ökonomisch richtigerweise – nicht jede dezentrale Stadt- oder Ortsbibliothek ihr eigenes E-Lending-System aufgesetzt hat. Stattdessen sind privatwirtschaftliche Dienstleister aufgetreten, welche den öffentlichen Bibliotheken die technisch-wirtschaftlichen Dienstleistung des E-Lendings weitgehend anbieten.

In Deutschland wird dieser Markt der E-Lending-Intermediäre vom privatwirtschaftlichen Unternehmen *divibib* GmbH (*Digitale Virtuelle Bibliotheken*) aus Reutlingen mit seiner Marke *Onleihe* dominiert. Im Jahr 2020 kam die Onleihe auf einen Marktanteil von mehr als 40 Prozent an allen gelesenen E-Books in Deutschland, inklusive E-Book-Verkäufe.⁸ *Divibib* stellt über die Onleihe im Grunde eine Plattform für eine virtuelle Bibliothek für digitale Medien inklusive der umgebenden Services zur Verfügung und tritt als Intermediär zwischen Inhaltenanbietern

⁸ Siehe <https://www.boersenblatt.net/news/verlage-news/fair-lesen-miteinander-zukunftsfaehige-lizenzmodelle-entwickeln-210829> (abgerufen am 14.06.2022).

(Verlegen) und Verleihen (Bibliotheken) auf. Dabei kommt Divibib eine marktmächtige Position zu, da sowohl die Verlage als auch die Bibliotheken wenig konzentriert sind, wobei sich die öffentlichen Bibliotheken wenigstens teilweise in regionalen Verbänden organisieren (können). Die Rolle und die Marktmacht des Intermediärs, der in seinem Metier in Deutschland derzeit nur wenig Konkurrenz hat, wird in der Literatur ebenso wie in der Regulierungsdiskussion oftmals unterschätzt.

Mit der Dominanz des Intermediärs im E-Lending stehen allerdings zentrale Elemente des öffentlichen Leihsystems unter dieser marktmächtigen privatwirtschaftlichen Kontrolle: das Hosting und das Rechtemanagement, die Archivierung, die Bereitstellung von Inhalten, die Dienstleistungen rund um den eigentlichen Zugang, etc. Man könnte überspitzt (und zugegebener Weise polemisch) die Frage stellen, ob sich das E-Lending tatsächlich im Kern überhaupt noch in öffentlicher Hand befindet oder wir längst auf einem nicht-intendierten Weg in eine privatwirtschaftliche Struktur sind – allerdings eine, in der ein Intermediär über Macht gegenüber beiden Marktseiten verfügt, gegenüber den lokalen öffentlichen Bibliotheken ebenso wie gegenüber Autoren und Verlagen.⁹ Auch die Erreichung der Gemeinwohlziele, die eigentliche öffentliche Aufgabe, ist damit im E-Lending (im Gegensatz zum gedruckten Buch) de facto zu einem nicht unerheblichen Teil privatisiert – aber eben nicht in den Händen der Inhalteerzeuger, sondern beim Intermediär.

Auch wenn der Intermediär seine Macht jetzt noch nicht ausnutzen mag, da sich das System noch in der Aufbau- und Expansionsphase befindet, und es derzeit lohnender ist, auf Wachstum zu setzen, die Erfahrung mit Marktmacht, auch gerade in digitalen Ökosystemen, zeigt, dass sich das schnell ändern kann. Neben der einzigartigen Verhandlungsposition und der damit einhergehenden Verhandlungsmacht verfügt der dominante Intermediär auch über einen überlegenen Zugang zu Daten (Nutzerdaten, Verleihdaten, etc.), deren Analyse einerseits ein profitables Geschäftsfeld in sich selbst darstellen kann, bspw. zur Verbesserung des eigenen Angebots, hinsichtlich der Veröffentlichungsstrategie der Verlage und Autoren und bezüglich der Sortimentsentscheidung der Bibliotheken (*Budzinski & Kuchinke 2020; Budzinski et al. 2020*). Ob diese Kalküle bei einem dominanten privatwirtschaftlichen Intermediär mit weitgehend wirtschaftlich abhängigen Verlagen und Bibliotheken dann den Gemeinwohlzielen des öffentlichen Verleihwesens folgen werden, bleibt (skeptisch) abzuwarten. Andererseits kann der überlegene Datenzugang auch dazu dienen, Gatekeepermacht zu verstärken – und darüber Anreize setzen, (à la Amazon) selbst als Verlag tätig zu werden oder sich vertikal zu integrieren (*Budzinski 2021*). Spätestens dann kann die missbräuchliche und verzerrende Ausnutzung der Marktmacht – unter anderem zur Selbstbevorzugung (*Bougette et al. 2022*) – das profitablere Geschäftsmodell werden, welches dann regulatorisch nicht mehr so einfach einzufangen ist.

⁹ Insofern ist die vom *Bundesrat* (2021) konstatierte strukturelle Unterlegenheit der Bibliotheken gegenüber und Abhängigkeit von der Preispolitik der Verleger mit einem erheblichen Fragezeichen zu versehen. Hier sollten die Position und die Rolle des Intermediärs nicht außer Acht gelassen werden.

Das absichtlich schwarz gemalte „Doomsday-Szenario“ des vorherigen Absatzes dient dazu, zu verdeutlichen, dass der Rolle und der Markt- und Verhandlungsmacht des Intermediärs bei einer fairen Regulierung dringend mehr Aufmerksamkeit zu widmen wäre. Unbedingt vorzuziehen wäre eine wettbewerbliche Struktur der Intermediärdienstleistungen, die unter anderem und vielleicht insbesondere über regulatorisch erzwungene Kompatibilität zwischen den E-Lending-Diensten geschaffen werden könnte (Scott Morton et al. 2021).

2. Nachbildung der analogen Leihe?

Zu den wesentlichen Elementen der gegenwärtigen Regulierung sowie auch diverser Vorschläge gehört das Prinzip „one copy, one user“. Dies beschreibt die Begrenzung der zulässigen Anzahl an gleichzeitigen Leihvorgängen im E-Lending. Demnach kann jedes E-Book zeitgleich nur von einem Nutzer ausgeliehen werden, d.h. es ist dann entliehen und für andere Nutzer gesperrt. Meist knüpft sich die Definition von „einem“ E-Book dabei entweder an das Vorhandensein eines erworbenen physischen Exemplars des Buches (das heißt: es gibt so viele E-Book-Exemplare in einer Bibliothek wie es gedruckte Exemplare desgleichen Buches dort gibt) oder an der tatsächlichen Erwerbung einer digitalen Kopie. Hinzukommen kann noch eine regionale Begrenzung, gemäß derer nur Lesende aus dem Einzugsgebiet der jeweiligen öffentlichen Bibliothek als Leihende zugelassen sind.

Denkt man an die Gutseigenschaften von E-Books (siehe Abschnitt II), dann wirken „one copy, one user“-Vereinbarungen/Regulierungen anachronistisch. Es ist ja gerade die zentrale Eigenschaft von E-Books, dass sie nicht „weg“ sind, wenn ein Nutzer sie entliehen hat, sondern dass problemlos eine große Zahl an Parallelnutzungen möglich ist. Ebenso entfällt die Relevanz regionaler Begrenzungen weitestgehend. Insofern scheint das „one copy, one user“-Prinzip aus normativer Sicht zu versuchen, die Uhr zurückzudrehen und in der vordigitalen Welt zu verbleiben – und damit natürlich auch die Wohlfahrtspotenziale sowie verbesserten Zugangs- und Teilhabechancen der digitalen Innovation zu verspielen.

Gleichzeitig erfreut sich das One-copy-one-user-Prinzip bei den Marktteilnehmern großer Beliebtheit, weil es die Eigeninteressen der Beteiligten entspricht. Autoren und Verlage begrenzen damit die Verfügbarkeit von E-Lending und reduzieren damit Kannibalisierungseffekte, während öffentliche Bibliotheken den Status Quo wahren bzw. ihn in die neue Zeit übertragen. Der Politik und allen Beteiligten bleibt die „Zumutung“ des Austenderns einer fairen Rentenverteilung zwischen den Interessengruppen erspart (bspw. eine Bewegung in Richtung einer marktgerechten Vergütung der Autoren und Verlage pro E-Lending-Akt, ein Überdenken der Struktur und Aufgaben öffentlicher Bibliotheken im digitalen Zeitalter, usw.), indem man das alte System zumindest weitgehend in die neue Zeit rettet. Insofern funktioniert das One-copy-one-user-Prinzip für die Insider und für die Entscheider gut und mit einer gewissen Effektivität. Die Verlierer sind – nicht untypischerweise – diejenigen, die nicht mit am Verhandlungstisch sitzen, nämlich die Konsumenten und die Gesellschaft, indem Wohlfahrts- und Gemeinwohlpotenziale, welche die Digitalisierung eröffnet, liegen

gelassen werden. Eine konsequente Diskussion um optimale Lösungen für die oben diskutierten Gemeinwohlziele in der digitalisierten Medienwelt bleibt damit auf der Strecke.

3. Windowing und Entgelte

Bereits in Abschnitt II wurde erläutert, dass bei E-Books faire Entgelte der Leihe (und Miete) dicht an den Verkaufsentgelten liegen müssten, da die Substituierbarkeit von Kauf, Miete und Leihe signifikant größer ist als bei gedruckten Büchern, mithin erheblich relevantere Kannibalisierungseffekte zwischen den Distributionsarten zu erwarten sind. Dies würde naturgemäß implizieren, dass seitens der öffentlichen Hand erheblich mehr Geld in das System gepumpt werden müsste (*de la Durantaye 2022*). Das mag jedoch angesichts der Folgen von Pandemie und Krieg für die Staatshaushalte nicht besonders wahrscheinlich sein, auch wenn es die Interessenkonflikte der Beteiligten wirksam überdecken könnte. Eine Lösung über Steuergelder wäre also auch für die Politik eigentlich nicht unattraktiv¹⁰, aber die gegenwärtigen Sachzwänge werden diesen Weg mutmaßlich nicht zulassen.

Eine ähnliche Wirkung wie über marktgerechtere Entgelte lässt sich über das sogenannte Windowing erzielen, welches aus ökonomischer Sicht ein imperfektes Proxy hierfür darstellt. Beim Windowing werden neue E-Books nicht sofort, sondern erst mit einer gewissen Verzögerung über das E-Lending zur Leihe bereitgestellt. Kannibalisierungseffekte werden hierbei zielgerichtet dort reduziert bzw. verhindert, wo sie am stärksten die Erträge von Autoren und Verlagen schädigen, nämlich in der Hauptverkaufsphase von Bestsellern (welche die Haupteinnahmen von Verlagen ausmachen). Gleichzeitig bringt Windowing nur eine marginale Einschränkung der Gemeinwohlziele mit sich, in Form einer verzögerten Verfügbarkeit von – ja über den Markt ubiquitär per Kauf und ggf. Miete zugänglichen – einzelnen Titeln, welche zudem wohl selten zu den (hoch-) kulturell bedeutsamsten Titeln gehören dürften (wie auch immer man dies messen oder bewerten möchte). Gemeinwohlziele der Archivierung, Wissensspeicherung und des kulturellen Gedächtnisses dürften nicht berührt sein.

Bedenkt man, dass für die Kreation neuer Inhalte eine Generierung und ein Appropriieren von Einkommen aus dieser Kreation insbesondere für Autoren unabdingbar ist, so muss eine eventuelle Aufgabe des Windowing aus ökonomischer Sicht sehr kritisch gesehen werden, solange keine alternativen, marktgerechteren Entgeltsysteme geschaffen wurden und finanziert sind. Zudem ist solange aus ökonomischer Sicht ein begrenztes Opt-Out für Autoren zu befürworten, das heißt, dass sie ihre Werke so lange vom E-Lending ausschließen können, wie das E-Book uneingeschränkt im Handel verfügbar ist und/oder physische Versionen des Buches den öffentlichen Bibliotheken zugänglich sind.

¹⁰ Es ist eine andere und durchaus kritische Frage, ob eine erhebliche Erhöhung der öffentlichen Kosten auch gesellschaftlich positiv zu bewerten wäre.

4. Kartellausnahme?

In der Diskussion um die Regulierung des E-Lending wird auch eine Kartellausnahme des Bereiches erwogen, um kollektive Verhandlungen von Bibliotheks- und Verlagsverbänden (und hoffentlich auch Autorenverbänden) zu ermöglichen, welche dann Konditionen für E-Lending als Verhandlungslösung festlegen. Genannt werden hier Kollektivverhandlungen zwischen dem Börsenverein des deutschen Buchhandels (als Interessenvertreter von Handel und Verlegern) und dem Deutschen Bibliotheksverband. Für die Politik hätte dies den Vorteil, dass man sich aus der schwierigen Entwicklung eines fairen Interessenausgleichs heraushalten könnte und zudem kein Geld in die Hand nehmen müsste.

Es gibt jedoch aus ökonomischer Sicht eine Reihe von Nachteilen zu bedenken (*de la Durantaye 2022; Pohlmann 2022*). Erstens würde diese Lösung zu einer weitreichenden Ausschaltung des Wettbewerbs führen, welcher aufgrund der gebildeten und dann kollektivistisch-geschulten Kollusionsstrukturen mittelfristig deutlich über das E-Lending herausreichen dürfte – mit negativen Folgen für die Konsumentenwohlfahrt und für die Gemeinwohlziele. Zweitens führen Deals zwischen kollektiv organisierten Parteien typischerweise zu Lösungen zu Lasten Dritter, d.h. zu Lasten von Parteien, die nicht mit am Verhandlungstisch sitzen (wozu u.a. die Lesenden gehören) und auf die dann u.U. die Kosten externalisiert werden (*Budzinski & Kuchinke 2012*). Drittens gibt es natürlich (a) keine Garantie, dass eine solche Kollektivverhandlung auch zu einer Einigung führen würde, sowie (b) keinen Schlichtungs- oder Lösungsmechanismus, welcher bei einem eventuellen Scheitern der Verhandlungen greifen würde. Es bedürfte also zumindest einer Default-Regulierung, welche dann gilt, wenn keine Einigung erzielt wird – und die dann wiederum naturgemäß mögliche Einigungspunkte massiv beeinflusst (so dass eine direkte Regulierung wohl effizienter wäre). Insgesamt ist aus ökonomischer Sicht eine Kartellausnahme hier abzulehnen.

V. Fazit

Eine ökonomische Perspektive auf die E-Lending-Problematik verdeutlicht eine Reihe von regulatorischen Aspekten, welche in der laufenden Diskussion nicht immer eine hinreichende Würdigung erfahren. Hierzu gehört insbesondere die besondere Rolle des (privatwirtschaftlichen) Intermediärs, der als Dienstleister zwischen einer Vielzahl von Verlagen und einer regional zersplitterten Bibliotheksstruktur ideale Bedingungen für den Aufbau ökonomischer Macht vorfindet (Abschnitt IV.1). Gleichzeitig adressiert kaum einer der bisherigen Ansätze und Vorschläge zur Regulierung des E-Lendings die Rolle und die – tatsächliche und potenzielle – Macht des Intermediärs. Dies schließt neben den möglichen wettbewerbsverzerrenden und gatekeepermachtbezogenen Effekten auch die schleichende de facto Privatisierung der öffentlichen Leihe im E-Medien-Bereich ein, welche eigentlich die grundlegende Rechtfertigung der Regulierung darstellt: privaten E-Book-Plattformen wie Amazon, Thalia und vergleichbaren Dienstleistungsunternehmen traut man die Erfüllung

gesellschaftlicher Gemeinwohlziele nicht zu, wohl aber – indirekt und unfreiwillig – einem privaten Intermediär? Dies lässt die provokante Frage zu: Wenn dieser die öffentlichen Aufgaben im E-Lending de facto übernehmen kann, warum dann nicht ganz privatisieren?

Die Nachbildung der analogen Leihe im digitalen Bereich über das One-Copy-One-User-Prinzip stellt zwar einerseits die Interessen der am Diskussionsprozess beteiligten Akteure und Gruppen zufrieden, bleibt aber dennoch aus ökonomischer Sicht ein fragwürdiges Arrangement, welches die Potenziale der Digitalisierung für Wohlfahrt und Gemeinwohlziele absichtlich ungenutzt lässt (Abschnitt IV.2). Gleichzeitig vermeiden die Markt-Insider damit, die durch die veränderten Gütereigenschaften digitaler Medien ökonomisch eigentlich erzwungene Neugestaltung einer fairen Verteilung der Erträge und Renten zwischen privaten und öffentlichen Akteuren und Interessen zu organisieren und zu betreiben. Dazu würden marktgerechtere Vergütungen insbesondere der Autoren gehören. Bleiben diese abwesend, so muss aus ökonomischer Sicht über Windowing und Opt-Out-Lösungen die Anreizsituation der Inhaltesschaffenden gewahrt bleiben (Abschnitt IV.3). Schließlich sollte sich aber keinesfalls eine Lösung der vielfältigen Problematik durch eine Ausnahme vom Kartell- und Wettbewerbsrecht erhofft werden (Abschnitt IV.4).

Literatur

- Börsenverein des Deutschen Buchhandels (2022), Branchen-Monitor BUCH 2022, Ausgabe April.
- Bougette, P., Budzinski, O. & Marty, F. (2022), Self-Preferencing and Competitive Damages: A Focus on Exploitative Abuses, in: *The Antitrust Bulletin*, Vol. 67 (2), 190-207.
- Budzinski, O. (2021), Gatekeeping in the Audiovisual Sector: Economic Background, Competition, and Regulation, in: M. Cappello (ed.), *Unravelling the Digital Services Act Package*, IRIS Special 2021-01, Strasbourg: European Audiovisual Observatory, 94-109.
- Budzinski, O. (2022), Lobbyismus und Medienwirtschaft - Strategische Beeinflussung von Informationsflüssen, in: K. Mause & A. Polk (Hrsg.), *Handbuch Lobbyismus*, Berlin: Springer, in Vorbereitung.
- Budzinski, O. & Eckert, S. (2018), Wettbewerb und Regulierung, in: K. Mause, C. Müller & K. Schubert (Hrsg.), *Politik und Wirtschaft: ein integratives Kompendium*, Berlin: Springer, 375-400.
- Budzinski, O. & Gaenssle, S. (2020), The Economics of Social Media (Super-)Stars: An Empirical Investigation of Stardom and Success on YouTube, in: *Journal of Media Economics*, Vol. 31 (3-4), 75-95.
- Budzinski, O., Gaenssle, S. & Lindstädt-Dreusicke, N. (2021a), Wettbewerb und Antitrust in Unterhaltungsmärkten, in: O. Budzinski, J. Haucap, A. Stöhr & D. Wentzel (Hrsg.), *Zur Ökonomik von Sport, Entertainment und Medien – Schnittstellen und Hintergründe*, Berlin: DeGruyter, 111-143.
- Budzinski, O., Gaenssle, S. & Lindstädt-Dreusicke, N. (2021b), The Battle of YouTube, TV and Netflix: An Empirical Analysis of Competition in Audiovisual Media Markets; in: *Springer Nature - Business & Economics*, Vol. 9 (116), 1-26.
- Budzinski, O. & Köhler, K. H. (2015), Is Amazon The Next Google? In: *ORDO*, Vol. 66 (1), 263-288.
- Budzinski, O. & Kuchinke, B. A. (2012), Deal Or No Deal: Consensual Arrangements as an Instrument of European Competition Policy? In: *Review of Economics*, Vol. 63 (3), 265-292.
- Budzinski, O. & Kuchinke, B. A. (2020), Industrial Organization of Media Markets and Competition Policy, in: M. B. von Rimscha (ed.), *Management and Economics of Communication*, Berlin: DeGruyter, 21-45.
- Budzinski, O., Lindstädt-Dreusicke, N. & Kunz-Kaltenhäuser, P. (2020), Ökonomische Effekte von Big Data - Grundlagen der modernen Datenökonomik, in: M. Steven & T. Klünder (Hrsg.), *Big Data – Anwendung und Nutzungspotenziale in der Produktion*, Kohlhammer, 190-214.
- Bundesrat (2021), BR-Drs. 142/1/21.
- Bundestag (2021), BT-Drs. 19/28171.
- De la Durantaye, K. (2022), E-Lending: Möglichkeiten der Zugangssicherung, in: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, Vol. 66 (8-9), im Erscheinen.
- De la Durantaye, K. & Hofmann, F. (2021), Regulierungsansätze, -defizite und -trends im Urheberrecht 2021, in: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, Vol. 65 (11), 873-881.

- Gaenssle, S. (2021), Attention Economics of Instagram Stars: #Instafame and Sex Sells? Ilmenau Economics Discussion Papers, Vol. 27 (150).
- Gaenssle, S. & Budzinski, O. (2021), Stars in Social Media: New Light Through Old Windows? In: *Journal of Media Business Studies*, Vol. 18 (2), 79-105.
- GfK (2019), Wer leiht was in Bibliotheken und insbesondere online? Ein 360°-Blick auf die Onleihe – die digitale Ausleihe der Bibliotheken, [Studie zur Onleihe 2019: Wer leiht eigentlich E-Books – und wenn ja, wie viele? \(boersenverein.de\)](#).
- Hofmann, F. (2018), E-Lending – Elektronisches Vermieten und elektronisches Verleihen aus urheberrechtlicher Sicht, in: *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, Vol. 62 (2), 107-114.
- IFLA (2012), IFLA- Hintergrundpapier zur E-Ausleihe.
- Kerber, W. (2016), Exhaustion of Digital Goods: An Economic Perspective, in: *Zeitschrift für Geistiges Eigentum*, Vol. 8 (2), 149-169.
- Matulionyte, R. (2016), E-lending and a Public Lending Right: Is It Really a Time for an Update? In: *European Intellectual Property Review*, Vol. 38 (3), 132-139.
- Mause, K. & Polk, A. (2022; Hrsg.), Handbuch Lobbyismus, Berlin: Springer, in Vorbereitung.
- Niskanen, W. A. (1968), Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy, in: *The American Economic Review*, Vol. 58 (2), 293-305.
- O'Brien, D., Gasser, U. & Palfrey, J. G. (2012), E-Books in Libraries: A Briefing Document Developed in Preparation for a Workshop on E-Lending in Libraries, Berkman Center Research Publication No. 2012-15.
- Polk, A. (2022), Lobbyismus aus ökonomischer Perspektive, in: K. Mause & A. Polk (Hrsg.), Handbuch Lobbyismus, Berlin: Springer, in Vorbereitung.
- Scott Morton, F., Crawford, G. S., Crémer, J., Dinielli, D., Fletcher, A., Heidhues, P., Schnitzer, M. & Seim, K. (2021), Equitable Interoperability: The “Super Tool” of Digital Platform Governance, Digital Regulation Project Policy Discussion Paper 4, Yale Tobin Center for Economic Policy.
- Waldfoegel, J. (2018), How Digitization Has Created a Golden Age of Music, Movies, Books, and Television, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 31 (3), 195-214.
- Waldfoegel, J. & Reimers, I. (2015), Storming the Gatekeepers: Digital Disintermediation in the Market for Books, in: *Information Economics and Policy*, Vol. 31 (C), 47-58.