

Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V. (BDZV)

Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e. V. (VDZ)

Verband Deutscher Lokalzeitungen e.V. (VDL)

Stellungnahme zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung,

Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen
Wettbewerbsbeschränkungen – 9. GWB-ÄndG (BT-Drs. 18/10207 v. 7.11.2016),

hier: Art. 1 Nr. 12 zur Einfügung eines neuen § 30 Abs. 2b GWB (Freistellung
verlagswirtschaftlicher Kooperationen zwischen Zeitungs- oder Zeitschriftenverlagen)

Stand der Stellungnahme: 17.01.2017

Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. (BDZV) ist die Spitzenorganisation der Zeitungsverlage in Deutschland. Über seine zehn Landesverbände sind dem BDZV mehr als 300 Zeitungen einschließlich der zugehörigen Online-Angebote angeschlossen. Gemessen am Umsatz repräsentieren die BDZV-Mitgliedsverlage ca. 90 % des deutschen Zeitungsmarktes

Der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e. V. (VDZ) ist der Dachverband der deutschen Zeitschriftenverlage. Die Mitgliedsverlage des VDZ geben insgesamt über 3000 Zeitschriftentitel in gedruckter Form und digitalen Varianten heraus und verkörpern damit rund 90 % des deutschen Zeitschriftenmarktes. Über 95 % der VDZ-Mitglieder sind kleine oder mittlere Unternehmen.

Der Verband Deutscher Lokalzeitungen e.V. (VDL) ist die Interessenvertretung deutschsprachiger Lokalzeitungen. Über 80 mittelständische Zeitungen mit einer Gesamtauflage von 1,4 Millionen zählen zu den Mitgliedsverlagen.

I. Zusammenfassung

1. Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. (BDZV), der Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e.V. (VDZ) und der Verband Deutscher Lokalzeitungen e.V. (VDL) begrüßen den Novellierungsvorschlag zur Freistellung von verlagswirtschaftlichen Kooperationen im Pressebereich. Die Freistellung verlagswirtschaftlicher Vereinbarungen zwischen Zeitungs- oder Zeitschriftenverlagen ist eine sachgemäße, notwendige und überfällige Umsetzung des Koalitionsvertrages, der diese Gesetzesänderung wie folgt ausdrücklich festhält:

„Durch eine Reform des Kartellrechts werden wir die Möglichkeiten der betriebswirtschaftlichen Zusammenarbeit von Verlagen unterhalb der redaktionellen Ebene erleichtern. Damit wollen wir den Gefahren für die Pressevielfalt im Umbruch der digitalen Medienlandschaft begegnen.“

2. Die vorgeschlagene Freistellung ist ein äußerst wichtiger Schritt, um den Gefahren für die Pressevielfalt im Zuge der Digitalisierung der Medien zu begegnen. Sie soll es Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen erlauben, verlagswirtschaftliche Kooperationen in allen nicht-redaktionellen Bereichen, insbesondere in Anzeigen- und Vertriebsmärkten sowie bei der Herstellung gedruckter und digitaler Presse, eingehen zu können. Insbesondere wird damit vielen Verlagen endlich die Möglichkeit gegeben, in ihren jeweiligen Zeitungs- und Zeitschriftenmärkten mit Wettbewerbern Kooperationen einzugehen, die bislang unzulässig oder zu rechtsunsicher erschienen, die aber dringend notwendig sind, um in den jeweils insgesamt weiter nachgebenden Anzeigen- und Lesermärkten dennoch die redaktionellen Produkte aller Kooperationsbeteiligten weiter finanzieren zu können. Der Vorschlag ist damit ein geeignetes und notwendiges Mittel, den Erhalt marktwirtschaftlich finanzierter Pressevielfalt ganz wesentlich zu unterstützen.
3. Die Freistellung von verlagswirtschaftlichen Kooperationen unter Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen stellt keinen kartellrechtlichen Systembruch und keine Privilegierung der Presseverlage dar, sondern eine Linderung der bestehenden Benachteiligungen der Presseverlage durch engere Fusionsgrenzen, zum Beispiel in Gestalt äußerst kleinteiliger Marktdefinitionen. Während diese Benachteiligungen in Vor-Internetzeiten eine privatwirtschaftliche Finanzierung der Presse nicht spürbar behinderten, führen die strukturellen, nachhaltigen und andauernden Umsatzrückgänge in den Vertriebs- und Anzeigenmärkten der periodischen Presse im Zuge des intermediären Wettbewerbs zu einer Situation, in der die Gestattung verlagswirtschaftlicher Kooperationen dringend angezeigt erscheint, um die Finanzierung von Zeitungen und Zeitschriften in rückläufigen Märkten zu ermöglichen. Die Freistellung integriert sich demnach ausgleichend in die im Übrigen für die Presse gegenüber der sonstigen Wirtschaft restriktivere pressenspezifische Kartellgesetzgebung.
4. Zudem erscheint die Freistellung von verlagswirtschaftlichen Kooperationen unter Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen als Paradefall der Wahrnehmung der Gewährleistungsverpflichtung des Staates für das verfassungsrechtlich zu schützende Institut „Freie Presse“. Dieses umfasst, wie bereits im Spiegel-Urteil geklärt, die periodische Presse mit Zeitungen und Zeitschriften.
5. Um das bereits im Koalitionsvertrag zutreffend genannte Ziel einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Zeitungen und Zeitschriften im Umbruch der digitalen Medienlandschaft wirksam zu fördern, ist es – wie die Gesetzesbegründung zu Recht festhält – erforderlich, dass die Regelung auch Kooperationen erlaubt, „die sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der Zeitungs- oder Zeitschriftenverlage auswirken, ohne dass ein unmittelbarer intermediärer Bezug gegeben ist“. Dass die Kooperation selbst keinen

unmittelbaren intermedialen, also auf andere Medien bezogenen Inhalt haben muss, ergibt sich aus der Natur der Sache von Kooperationen, die wie bspw. bei einer gemeinsamen Anzeigenvermarktung der jeweiligen gedruckten Zeitungs- oder Zeitschriftenausgaben naturgemäß den jeweiligen Pressemarkt zum Gegenstand hat, dadurch aber die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Publikationen generell und damit auch *für* den Wettbewerb mit anderen Medien stärkt. Bei dieser Interpretation ist der Hinweis des Gesetzestextes dahingehend, dass eine verlagswirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Presseverlagen von § 1 GWB freigestellt sei, „soweit die Vereinbarung ermöglicht, ihre wirtschaftliche Basis für den intermedialen Wettbewerb zu stärken“, unproblematisch. Hingegen wäre es bedenklich und mit dem erklärten Ziel der Regelung unvereinbar, sollte darin ein weitergehender Bezug gerade auf intermediale Sachverhalte verlangt werden. Bei einem solchen Verständnis müsste der Gesetzestext selbst klarstellend angepasst werden.

6. Indem freigestellten verlagswirtschaftlichen Kooperationen missbräuchliches Verhalten verboten bleibt, ist sichergestellt, dass ein Marktmissbrauch zu Lasten der Nachfrageseite oder zu Lasten anderer, nicht an der jeweiligen Kooperation beteiligter Verlage ausgeschlossen ist.
7. Angesichts der tiefgreifenden und grundlegenden Veränderungen auf den Medienmärkten zu Lasten der Zeitungen und Zeitschriften führt kein Weg an der Tatsache vorbei, dass neben den gemeinsamen Anstrengungen der Verlage und Journalisten die Politik soweit als möglich versuchen muss, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Ertragskraft der Zeitungen und Zeitschriften zu verbessern, will man auch im digitalen Zeitalter die Errungenschaft privat finanzierter freier Presse erhalten. Dazu ist der vorliegende Gesetzentwurf ein wichtiger und unverzichtbarer Beitrag.
8. Mit der geplanten Regelung würden vier wesentliche Ziele erfüllt, die ohne eine entsprechende gesetzliche Änderung nicht erreichbar sind. Durch Synergien im verlagswirtschaftlichen Bereich würden Mittel zur Stärkung der redaktionellen Arbeit frei, die anders nicht mehr zu erzielen sind. Durch Anzeigenkooperationen würde es den Verlagen ermöglicht, sich zumindest einigermaßen auf Augenhöhe im hochkonzentrierten Markt der Mediaagenturen und des werbenden Einzelhandels zu bewegen. Ebenso ist eine angemessene Reaktion auf multinationale Konzerne als neue Wettbewerber im Werbemarkt (z.B. Google, Facebook, Ebay etc.) sowie auf das Duopol werbefinanzierter Fernsehsender nur durch eine Zusammenarbeit möglich. Kooperationen der Presse könnten hier sogar zu einem stärkeren Wettbewerb zugunsten der Werbekunden in diesem Bereich beitragen. Schließlich sind dringend notwendige technische Entwicklungen zur Erschließung digitaler journalistischer Geschäftsmodelle mit verbraucherfreundlichen Standards nur in großen Einheiten betriebswirtschaftlich sinnvoll möglich.

II. Stellung der Zeitungen und Zeitschriften im digitalen Medienumbruch

A. Allgemeine Tendenzen

1. Die Umsätze (Vertrieb/Anzeigen) der Tageszeitungsverlage in Deutschland sind von 10,8 Milliarden Euro im Jahr 2000 auf 7,6 Milliarden Euro im Jahr 2015 zurückgegangen. Die Gesamtumsätze der Publikumszeitschriften reduzierten sich im gleichen Zeitraum von über 5 Milliarden Euro auf ca. 3,8 Milliarden Euro. Im Gegenzug sind in der Regel die redaktionellen Kosten (Redaktionsgehälter, Kosten für Nachrichtenbeschaffung und Agenturmaterial) sowie die Kosten im Verlagsbereich (Druck, Vertrieb, Anzeigenakquisition, Verlagsverwaltung) Jahr für Jahr weiter angestiegen. Zudem ist der Aufbau der Engagements bei den elektronischen Angeboten der Zeitungs- und Zeitschriftenverlage überaus kostenintensiv, aber bei weitem noch nicht ertragsträchtig genug.
2. Diese Situation hat einen erheblichen Einsparungs- und Konsolidierungsprozess in der Zeitungs- und Zeitschriftenbranche erzwungen, wobei sich sogar die Einstellung einzelner Titel als betriebswirtschaftlich unvermeidlich herausstellte. So ist beispielsweise die Zahl der Tageszeitungen im genannten Zeitraum von 357 auf 344 gesunken, die der Wochenzeitungen von 24 auf 20 Titel. Insolvenzen, wie jene der „Frankfurter Rundschau“ und der „Münchener Abendzeitung“, die in früheren Jahren undenkbar erschienen, sind heute alarmierende Beispiele für die Dramatik der Situation. Die Zeitschriften erleben anhaltende und zunehmend an die Substanz gehende Auflagenrückgänge; die Gesamtauflage der Zeitschriften ist von 128 Millionen verkauften Exemplaren je Erscheinungsintervall im Jahr 2000 auf 97,53 Millionen verkaufte Exemplare im Jahre 2015 (4. Quartal) zurückgegangen. Gleichzeitig müssen die Verlage trotz eines weiter schrumpfenden Gesamtmarktes immer speziellere Nischen mit eigenen Titeln bedienen, so dass die Auflage pro Titel noch stärker sinkt und sich die Ertragslage immer weiter verschlechtert.
3. Nachdem im Verlagsgeschäft wie auch in den Redaktionen die Rationalisierungsreserven weitestgehend ausgeschöpft sind, die Kosten in Redaktion und Verlag jedoch unverändert weiter steigen, sich Abonnements- und Einzelverkaufspreise nicht mehr in dem Umfang erhöhen lassen wie bisher, und der Preiskampf auf dem Anzeigenmarkt an Schärfe weiter zunimmt, stehen die Zeitungs- und Zeitschriftenverlage vor der Herausforderung, trotz alledem den Leistungsumfang in ihrem originären Kerngeschäft, der redaktionellen Berichterstattung zu allen für Gesellschaft, Wirtschaft und Politik relevanten Themen nach Möglichkeit aufrecht zu erhalten.
4. Mit der Verbreitung in gedruckten Ausgaben und digitalen Angeboten erfüllen Zeitungen und Zeitschriften ihre publizistische Funktion. Der wachsende Anteil der digitalen Angebote bei gleichzeitig nachgebendem Anteil der Printausgaben an der Gesamtverbreitung wirkt sich jedoch auf der wirtschaftlichen Seite negativ aus. Der Rückgang der Werbeeinnahmen der gedruckten Ausgaben wird durch Werbeerlöse digitaler

Zeitungs- und Zeitschriftenangebote nicht ausgeglichen. Das ist auch auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Stattdessen droht im Zuge der vermehrten Nutzung mobiler Presseangebote sogar eine Stagnation oder gar ein Rückgang der digitalen Werbeeinnahmen. Denn die mobile Reichweite digitaler Presse lässt sich angesichts der sehr viel kleineren Bildschirme nur sehr schwer über Werbung monetarisieren. Die Vertriebseinnahmen der insgesamt rückläufigen Printauflagen lassen sich nicht auf Dauer durch Preiserhöhungen stabil halten. Gleichzeitig bleibt die Erzielung nachhaltiger Vertriebserlöse durch digitale Zeitungs- und Zeitschriftenangebote eine äußerst anspruchsvolle und schwierige Aufgabe; dabei ist ein Ausgleich des Rückgangs der klassischen Vertriebserlöse nicht in Sicht. Diese insgesamt weiter zunehmenden Herausforderungen an den Erhalt der im europäischen und internationalen Vergleich vorbildlichen Presselandschaft werden durch äußerst marktstarke bis marktdominante Wettbewerber auf praktisch allen Gebieten weiter verschärft.

B. Werbemarkt

1. Die Werbeeinnahmen der periodischen Presse insgesamt sind in den letzten 15 Jahren um mehr als 50 Prozent gesunken. Im Jahr 2000 beliefen sich die Nettowerbeerlöse der Tageszeitungen in Deutschland auf 6,6 Milliarden Euro, im Jahr 2014 nur noch auf 2,8 Milliarden Euro. Die Nettowerbeerlöse der Zeitschriften beliefen sich im Jahr 2000 auf 2,24 Milliarden Euro, im Jahr 2014 noch auf 1,19 Milliarden Euro, wobei ohne Verbesserungen der Möglichkeiten zur Schaffung größerer verlagswirtschaftlicher Einheiten von einem weiteren Rückgang ausgegangen wird. Der Anteil der Tageszeitungen am Gesamtwerbemarkt ist von 44,9 Prozent im Jahr 1975 über 32,8 Prozent im Jahr 2000 auf 18,6 Prozent im Jahr 2014 zurückgegangen. Der Anteil der Publikumszeitschriften am Gesamtwerbemarkt ist von 15 Prozent im Jahr 1975 über 10 Prozent im Jahr 2000 auf 8 Prozent im Jahr 2014 zurückgegangen.
2. Der Markt für Werbetreibende hat sich u.a. durch die Ausweitung des privaten Rundfunks und die Einführung des Internets grundlegend verändert. Damit einhergegangen ist das Entstehen immer neuer Werbeformen wie aktuell die Suchwortwerbung oder die Werbung in sozialen Netzwerken, die jeweils von international markbeherrschenden Unternehmen dominiert werden, mit deren finanzieller Kraft sich die weitgehend mittelständisch geprägten deutschen Verlagsunternehmen nicht annähernd messen können.
3. Die Digitalisierung verändert alle Branchen, und selbstverständlich auch gattungsübergreifend die Medienlandschaft. Die Entwicklung neuer digitaler Medien führt zu einer dauerhaften Veränderung des Mediennutzungsverhaltens von Konsumenten; Verschiebungen der Zeitbudgets von Konsumenten gehen zu Lasten der klassischen Medien. Der rasante Aufstieg digitaler Medien ging Hand in Hand mit dem exponentiellen Wachstum von Online-Werbung und der Verlagerung von Werbeausgaben weg von Printmedien. Die klassischen Medien sehen sich mit Google einem, den digitalen Werbemarkt weitgehend beherrschenden Quasi-Monopolisten gegenüber.

Die Situation ist jedoch vielschichtiger: Die Einführung des Privatfernsehens Mitte der Achtzigerjahre war die Initialzündung zur Entstehung eines Vermarktungs-Duopols zweier privater Fernsehveranstalter. Eingeklemmt zwischen diesem Duopol auf der einen und einem Quasi-Monopolisten auf der anderen Seite, müssen sich die Verlage noch gegen ein Oligopol aus großen, weltweit agierenden Media-Agenturen behaupten, die für ihre Kunden signifikante Rabatte durchzusetzen haben. Nur durch Kooperationen können Verlage die kritische Größe erreichen, um dem etwas entgegenzusetzen. Eine gemeinsame Werbevermarktung sorgt für die dringend notwendige Größe im Markt, um gegen Google, die beiden großen TV-Vermarkter und die mächtigen Mediaagenturen bestehen zu können. Die fünf größten Mediaagenturen entscheiden über 80 Prozent der Werbebudgets. Selbst der Co-Europachef des Agenturnetzwerks Mindshare, Christof Baron, attestiert, dass Dezentralität für Medienunternehmen ein Nachteil ist, da sich Werbetreibende global auf große Partner wie Google einstellen – es gehe „schlicht um Skaleneffekte“ (Wirtschaftswoche 3/2015, S. 42 f.).

Der enorme Konzentrationsprozess im Handel ist ebenso hinlänglich bekannt, wobei in Erinnerung zu rufen ist, dass die Handelsunternehmen einen der wichtigsten Kundensektoren der Tageszeitungen ausmachen. Im Lebensmittelhandel verfügen aktuell vier Großunternehmen über ca. 70 Prozent der Marktanteile. Durch den von nur einem Großkonzern dominierten Internethandel kommt es mit steigender Tendenz zu weiteren erheblichen Marktverschiebungen mit deutlichen Auswirkungen auf die Verteilung von Werbemitteln zwischen einzelnen Mediengattungen.

4. Hinzu kommt, wie bereits dargelegt, dass der Rückgang der Werbeeinnahmen der gedruckten Ausgaben durch Werbeerlöse digitaler Zeitungs- und Zeitschriftenangebote nicht ausgeglichen wird. Stattdessen droht im Zuge der vermehrten Nutzung mobiler Presseangebote sogar eine Stagnation oder gar ein Rückgang der digitalen Werbeeinnahmen. Denn die über mobile Endgeräte erzielte Reichweite digitaler Presse lässt sich angesichts der sehr viel kleineren Bildschirme nur sehr schwer über Werbung monetarisieren.

C. Lesermärkte

1. Die gedruckte Zeitungsauflage ist von 32,7 Millionen im Jahr 1994 auf 22,2 Millionen im Jahr 2014 zurückgegangen. Selbst wenn es gelänge, was jedoch schon relativ unwahrscheinlich ist, diesen Abwärtstrend durch ohnehin nur schwer finanzierbare Investitionen in die Redaktionen abzuschwächen, dürfte sich die generell negative Entwicklung auf Grund der nachhaltigen Änderungen der Nutzergewohnheiten auch in den kommenden Jahren weiter fortsetzen. Es ist und bleibt Fakt, dass sich durch die Einführung des privaten Rundfunks, besonders aber durch das Internet, der Leser-/Nutzermarkt gravierend zu Lasten der Tageszeitungen verändert hat.

Die Zeitschriftenlandschaft in Deutschland ist eine der vielfältigsten weltweit. Trotz regelmäßiger Einführung neuer Titel erleben wir seit Jahren nachhaltige Auflagenrückgänge im gesamten Markt, was nicht selten auch zur Einstellung von Titeln führt. Die Gesamtauflage der von der IVW gemessenen Zeitschriften ist von 128 Millionen verkauften Exemplaren je Erscheinungsintervall im Jahr 2000 auf 100,71 Millionen verkaufte Exemplare im Jahre 2014 (4. Quartal) zurückgegangen.

2. Die Verlage bemühen sich mit allen Kräften, die Verluste auf dem traditionellen Printmarkt nach Möglichkeit durch tragfähige digitale Bezahlangebote der Presse auszugleichen. Gegenwärtig ist davon auszugehen, dass 120 Tageszeitungen die Inhalte auf ihren Websites kostenpflichtig anbieten. Die durchschnittliche Gesamtauflage verkaufter Tageszeitungs-E-Paper belief sich im IV. Quartal 2015 auf 845.131 Exemplare. Die durchschnittliche Gesamtauflage verkaufter Zeitschriften-E-Paper betrug im gleichen Zeitraum 675.283 Exemplare. Dennoch gilt auch hier, dass selbst weitere Steigerungen der Digitalverkäufe auf absehbare Zeit die Rückgänge der Einnahmen aus dem Verkauf gedruckter Exemplare nicht werden ausgleichen können.

D. Zukunftschancen

1. Selbstverständlich haben die Zeitungs- und Zeitschriftenverlage auch bisher schon versucht, ihre Zukunftschancen im grundlegend veränderten Medienmarkt u.a. durch verlagswirtschaftliche Kooperationen zu bessern, soweit diese im Rahmen des § 2 GWB möglich sind. Wären diese Kooperationen tatsächlich in der Lage gewesen, die wirtschaftliche Basis der Presseverlage nachhaltig zu stärken, hätte sich der negative Trend auf den Leser- und Werbemärkten deutlich abschwächen oder sogar aufhalten lassen müssen. Indem dieses Ergebnis nicht eingetreten ist, dokumentiert sich zugleich, dass die bisherigen kartellrechtlichen Schranken für verlagswirtschaftliche Kooperationen keinen Bestand mehr haben können, sondern wie in dem Novellierungsentwurf vorgeschlagen, aufgehoben werden müssen.
2. In diesem Kontext soll nicht verkannt werden, dass der Kartellgesetzgeber schon mit der 8. GWB-Novelle einige Liberalisierungen wie etwa die Regelung zur Sanierungsfusion in § 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 GWB zugunsten der Zeitungs- und Zeitschriftenpresse vorgenommen hat, so dass es konsequent und folgerichtig ist, wenn nunmehr mit der 9. GWB-Novelle und der generellen Freistellung von betriebswirtschaftlichen Kooperationen unter Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen ein weiterer, grundlegender Schritt zur Zukunftssicherung der Presse vorangegangen wird.
3. Auch wenn es banal klingt, so zutreffend ist es doch, dass die Zeitungs- und Zeitschriftenverlage ohne anderweitige Alternativen auf dem globalen Medien-Markt aus eigener Kraft bestehen müssen, ihnen also auch die Marktmöglichkeiten offenstehen bzw. eröffnet werden müssen, die das Weiterbestehen und damit publizistische Vielfalt sichern helfen. Und ebenso einsichtig und nachvollziehbar ist es, dass sich für die Verlage wertvolle

Synergien ergeben und neue Marktpotentiale eröffnen werden, wenn es ihnen zukünftig beispielsweise gestattet ist, den Anzeigenverkauf gemeinsam durchzuführen, Anzeigenzwangskombinationen dort aufzubauen, wo sie vom Markt auch angenommen werden, das Abonnementgeschäft ebenso auf gemeinsamer Basis zu betreiben wie etwa das Verlagsgeschäft in den digitalen Angeboten sowie in den Bereichen Druck und Vertrieb frei zu kooperieren. Hervorzuheben sind auch Kooperationen in zukunftsrelevanten Bereichen. Dies beginnt schon bei gemeinsamen Entwicklungsabteilungen oder entsprechenden Projekten. So ist die Zukunftsfähigkeit von Qualitätspresseangeboten im Internet nur gegeben, wenn diese kostenpflichtig veröffentlicht werden und hierfür einfache, verbraucherfreundliche und einheitliche Zahlungsmöglichkeiten geschaffen werden. Umfassende Kooperationen im Bereich von digitalen Geschäftsmodellen und Bezahlssystemen sind daher dringend geboten und nur mit der im Gesetz vorgesehenen Freistellung rechtssicher möglich.

4. Gleichwohl sind und bleiben die grundlegenden Interessen der Nachfrageseite gewahrt, indem auch mit Blick auf die freigestellten verlagswirtschaftlichen Kooperationen missbräuchliches Verhalten verboten bleibt.

Fazit:

Die generelle Freistellung für verlagswirtschaftliche Kooperationen eröffnet den Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen die Zukunftschance, bestehende Marktanteile zumindest zu verteidigen und so auch weiterhin Vielfalt auf dem Feld des Qualitätsjournalismus gewährleisten zu können. Die mit der Freistellung von Kooperationen verbundene Stärkung der Presse birgt zudem die Chance in sich, dass in dem aktuell durch wenige Mediaagenturen und ein dominantes Internetunternehmen beherrschten Gesamtwerbemarkt der Wettbewerb neu belebt wird.

III. Verfassungs- und europarechtliche Aspekte

1. Der Vorschlag trägt der Verpflichtung des Staates Rechnung, gesetzliche Barrieren abzubauen, die den Fortbestand des Instituts „Freie Presse“ und damit deren institutionelle Eigenständigkeit gefährden. Durch die generelle Freistellung von verlagswirtschaftlichen Kooperationen wird der Freiraum geschaffen, der unerlässlich ist, damit sich eine von der Verfassung in Art. 5 GG als Wesenselement der Demokratie vorausgesetzte, lebendige und vielfältige Presselandschaft auch zukünftig im medialen Wettbewerb erfolgreich behaupten kann. Der Bestand einer freien, vielfältigen und leistungsfähigen Presse macht den Gehalt ihrer verfassungsrechtlich verankerten institutionellen Garantie aus, die durch rechtliche Grundbedingungen für eine funktionsfähige Presse gewährleistet werden muss.

So wie das Grundrecht der Pressefreiheit die staatliche Rechtsordnung verpflichtet, überall dort, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit

Rechnung zu tragen (BVerfGE, 20, 162, 175), so gilt dies auch mit Blick auf die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Presse im Rahmen des Kartellrechts.

Indem der Novellierungsvorschlag die Freistellung von Kooperationen auf den Bereich der verlagswirtschaftlichen Zusammenarbeit beschränkt, zugleich aber den „redaktionellen Bereich“ ausdrücklich ausnimmt (§ 30 Abs. 2b Satz 2), steht nicht zu befürchten, dass der Grundsatz der Verhinderung vorherrschender Meinungsmacht in Frage gestellt würde. Im Gegenteil: Indem durch die Freistellung von verlagswirtschaftlichen Kooperationen die wirtschaftliche Basis und damit die mediale Funktionsfähigkeit der Zeitungs- und Zeitschriftenverlage gestärkt und gesichert werden soll und kann, wird zugleich der Weg dafür frei gemacht, dass redaktionelle Vielfalt – und so eines der Schutzziele des Art. 5 GG – auch weiterhin gewährleistet sein wird.

Damit erweist sich der Novellierungsvorschlag angesichts der unter Ziff. II näher dargestellten Marktsituation für die Zeitungs- und Zeitschriftenverlage nicht etwa als fragwürdige Privilegierung, sondern als konsequente Realisierung des Verfassungsauftrages zur Garantie des Instituts „Freie Presse“. Es ist mit Blick auf Art. 5 GG nicht nur legitim, sondern verfassungsrechtlich geradezu geboten, dass der Gesetzgeber wie hier durch die kartellrechtlich unterschiedliche Behandlung von wirtschaftlichem und publizistischem Wettbewerb die Funktionsfähigkeit der Zeitungsverlage und damit letztlich Pressevielfalt sichert.

Aber auch schon im Rahmen einer wettbewerbsrechtlichen Betrachtung stellt die Freistellung von verlagswirtschaftlichen Kooperationen keine Privilegierung der Presseverlage dar, sondern eine Linderung der bestehenden Benachteiligungen durch engere Fusionsgrenzen, zum Beispiel in Gestalt äußerst kleinteiliger Marktdefinitionen. Während diese Benachteiligungen in Vor-Internetzeiten eine privatwirtschaftliche Finanzierung der Presse nicht spürbar behinderten, führen die strukturellen, nachhaltigen und andauernden Umsatzrückgänge in den Vertriebs- und Anzeigenmärkten der periodischen Presse im Zuge des intermediären Wettbewerbs zu einer Situation, in der die Gestattung verlagswirtschaftlicher Kooperationen dringend angezeigt erscheint, um die Finanzierung von Zeitungen und Zeitschriften in rückläufigen Märkten zu ermöglichen. Die Freistellung integriert sich demnach ausgleichend in die im Übrigen für die Presse gegenüber der sonstigen Wirtschaft restriktivere pressespezifische Kartellgesetzgebung.

Die grundrechtlich geschützte freie Presse umfasst, wie bereits im Spiegel-Urteil selbstverständlich klargestellt, die periodische Presse mit Zeitungen und Zeitschriften. Auch der Umbruch der Medienlandschaft betrifft die periodische Presse insgesamt (vgl. oben II.). Zu Recht umfassen auch Koalitionsvertrag und Gesetzesvorschlag mit Zeitungen und Zeitschriften die gesamte periodische Presse. Nur rein vorsorglich weisen wir darauf hin, dass eine Regelung bloß für Teile der periodischen Presse ebenso realitätsfern wie medienpolitisch verfehlt und verfassungsrechtlich bedenklich wäre.

2. Dem deutschen Gesetzgeber steht es frei, die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften des GWB nach eigenem Ermessen zu ändern, wie er es in ähnlichem Kontext etwa auch in Bezug auf die Buchpreisbindung oder den Schutz des Pressegrossos in Deutschland für notwendig erachtet hat. Insoweit ist er nicht gehindert, eine Vorschrift zu erlassen, die mögliche Kooperationen zwischen Presseverlagen unterhalb der redaktionellen Ebene erleichtert.

Diese Kooperationen kann der Gesetzgeber im Rahmen der deutschen Rechtsordnung frei regeln. Es ist dann Aufgabe der beteiligten Verlage, ihre Zusammenarbeit so zu strukturieren, dass europäisches Recht keine Anwendung findet. Wegen des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts wäre eine nationale Lockerung der Regelungen für Pressekooperationen im Übrigen auch nicht unwirksam. Eine nationale Norm wäre lediglich in dem Umfang nicht anwendbar, in dem sie in einem konkreten Einzelfall zur Freistellung einer Kooperation führen würde, die tatsächlich einen grenzüberschreitenden Bezug hat und nicht zugleich die EU-Kriterien für eine Einzelfreistellung erfüllt.

Hinweise zur aktuellen Debatte zu einer neunten GWB-Novelle

(hier: **Kooperationserleichterungen für Presseverlage**: § 30 Abs. 2b des Gesetzentwurfes)

- 1. Die Freistellung von verlagswirtschaftlichen Kooperationen unter Presseverlagen stellt keine einseitige Privilegierung der Zeitungen und Zeitschriften dar.** Vielmehr ist sie eine dringend notwendige Reaktion auf bestehende Benachteiligungen der Presseverlage durch enge Fusionsgrenzen, zum Beispiel in Gestalt äußerst kleinteiliger Marktdefinitionen. Die Freistellung integriert sich demnach ausgleichend in die – im Übrigen für die Presse gegenüber der sonstigen Wirtschaft und den meisten Branchen der Kultur- und Medienwirtschaft restriktivere – pressenspezifische Kartellgesetzgebung. Der Gesetzentwurf ist daher ordnungspolitisch konsistent.
- 2. Der Markt und die Möglichkeiten der Werbeschaltung für Industrie, Handel und Markenartikler sind durch die Ausweitung des privaten Rundfunks und die Einführung des Internets erheblich gewachsen.** Als neu entstehende Formen der Verbraucherkommunikation sind auch die Suchwortwerbung oder die Werbung in sozialen Netzwerken zu nennen. All diese Werbeformen stehen in Konkurrenz zu Presseanzeigen und können diese substituieren. Die Annahme, dass durch Kooperationen im Anzeigenbereich ein Schaden für Werbetreibende entstehen könnte, wäre daher weder begründet noch nachvollziehbar. Indem freigestellten verlagswirtschaftlichen Kooperationen missbräuchliches Verhalten verboten bleibt, ist ohnehin sichergestellt, dass ein Marktmissbrauch nicht möglich ist.
- 3. Die bestehende mangelhafte Ressourcenverteilung im Bereich der Werbegelder gefährdet die Finanzierung des Journalismus grundlegend.** Anders als der Rundfunk musste die Presse in den vergangenen Jahren erhebliche Umsatzrückgänge verzeichnen. Im Jahr 1986 verfügten die Zeitungen und Publikumszeitschriften in Deutschland im Werbemarkt gemeinsam über einen Marktanteil von ca. 50 % der Nettowerbeerlöse, das Fernsehen über einen Marktanteil von ca. 9 %. Bis heute hat sich der Marktanteil der Presse auf ca. 26 % halbiert während der des Fernsehens verdreifacht werden konnte und nun ca. 28 % beträgt. Im Unterschied zu anderen Branchen der Kultur- und Medienwirtschaft sind daher kartellrechtliche Sonderregelungen für die Presse, gerade im Bereich von Kooperationen im Werbemarkt, gut begründet und geboten.
- 4. Die Presseverlage befinden sich in einem existenziellen Wandlungsprozess, der lenkende Schritte des Gesetzgebers nötig macht.** Die Gesamtumsätze der Tageszeitungsverlage in Deutschland sind von 10,8 Milliarden Euro im Jahr 2000 auf 7,6 Milliarden Euro im Jahr 2015 zurückgegangen. Die Gesamtumsätze der Publikumszeitschriften reduzierten sich im gleichen Zeitraum von über 5 Milliarden Euro auf ca. 3,8 Milliarden Euro. Diese Situation hat einen erheblichen Einsparungs- und Konsolidierungsprozess in der Zeitungs- und Zeitschriftenbranche erzwungen. So ist beispielsweise die Zahl der Tageszeitungen im genannten Zeitraum von 357 auf 344 gesunken, die der Wochenzeitungen von 24 auf 20 Titel. Insolvenzen, wie jene der „Frankfurter Rundschau“ und der „Münchner Abendzeitung“, die in früheren Jahren undenkbar erschienen, sind heute alarmierende Beispiele für die Dramatik der Situation bis

hin zu einem Marktversagen. Die Zeitschriften erleben anhaltende und zunehmend an die Substanz gehende Auflagenrückgänge; die Gesamtauflage der Zeitschriften ist von 128 Millionen verkauften Exemplaren je Erscheinungsintervall im Jahr 2000 auf 97,53 Millionen verkaufte Exemplare im Jahre 2015 (4. Quartal) zurückgegangen. Gleichzeitig müssen die Verlage trotz eines weiter schrumpfenden Gesamtmarktes immer speziellere Nischen mit eigenen Titeln bedienen, so dass die Auflage pro Titel noch stärker sinkt und sich die Ertragslage immer weiter verschlechtert.

5. Angesichts dieser unumkehrbaren Umbrüche erscheint die Freistellung von verlagswirtschaftlichen Kooperationen unter Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen als Paradefall der Wahrnehmung der Gewährleistungsverpflichtung des Staates für das verfassungsrechtlich zu schützende Institut „Freie Presse“ (vgl. BVerfGE, 20, 162, 175). Dieser Grundrechtsschutz wie die tatsächlichen Umbrüche, aber auch der Koalitionsvertrag und der Gesetzentwurf erfassen die gesamte periodische Presse aus Zeitungen und Zeitschriften. Alles andere wäre medienpolitisch verfehlt und verfassungsrechtlich bedenklich.
6. **Bei den Werbekunden der Presseunternehmen ist ein erheblicher Konzentrationsprozess eingetreten.** Die fünf größten Mediaagenturen entscheiden über 80 Prozent der Werbebudgets. Auch der Handel als einer der wichtigsten Anzeigenkunden der Presse ist mittlerweile in vielen Teilen hochkonzentriert. Im Lebensmittelhandel verfügen vier Unternehmen über ca. 70 Prozent der Marktanteile. Durch den ebenfalls von Großkonzernen dominierten Internethandel ist es zu weiteren erheblichen Marktverschiebungen mit deutlichen Auswirkungen auf die Verteilung von Werbemitteln zwischen einzelnen Mediengattungen gekommen. Presseverlage sind ihren Anzeigenkunden daher strukturell unterlegen.
7. **Mit der geplanten Regelung würden vier wesentliche Ziele erfüllt, die ohne eine entsprechende gesetzliche Änderung nicht erreichbar sind:**
 - Durch Synergien im verlagswirtschaftlichen Bereich würden Mittel zur Stärkung der redaktionellen Arbeit frei, die anders nicht mehr zu erzielen sind.
 - Durch Anzeigenkooperationen würde es den Verlagen ermöglicht, sich zumindest einigermaßen auf Augenhöhe im hochkonzentrierten Markt der Mediaagenturen und des werbenden Einzelhandels zu bewegen.
 - Ebenso ist eine angemessene Reaktion auf multinationale Konzerne als neue Wettbewerber im Werbemarkt (z.B. Google, Facebook, Ebay etc.) sowie auf das Duopol werbefinanzierter Fernsehsender nur durch eine Zusammenarbeit möglich. Kooperationen der Presse könnten hier sogar zu einem stärkeren Wettbewerb zugunsten der Werbekunden beitragen.
 - Schließlich sind dringend notwendige technische Entwicklungen zur Erschließung digitaler journalistischer Geschäftsmodelle mit verbraucherfreundlichen Standards nur in großen Einheiten betriebswirtschaftlich sinnvoll möglich.