

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

A. Zielsetzung

Der Deutsche Bundestag hat bereits bei der Beratung der Zweiten Kartellgesetznovelle im vergangenen Jahr das Problem der fortschreitenden Konzentration im Pressewesen gesehen und es als notwendig bezeichnet, dieser Entwicklung durch wettbewerbsrechtliche Regelungen entgegenzuwirken, die den besonderen Bedingungen dieses Bereichs entsprechen. Die dafür notwendigen sorgfältigen Vorbereitungen konnten jedoch seinerzeit nicht abgeschlossen werden. Wegen der erforderlichen beschleunigten Verabschiedung der Zweiten Kartellgesetznovelle wurde die Aufnahme pressspezifischer Bestimmungen in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen einer späteren Ergänzung vorbehalten. Anlässlich der Verabschiedung der Novelle am 14. Juni 1973 forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, so bald wie möglich einen solchen ergänzenden Gesetzesvorschlag vorzulegen.

Die allgemeine Fusionskontrolle erfaßt alle Arten von Unternehmen, also auch Presseunternehmen. Allerdings erstreckt sie sich nur auf Zusammenschlüsse, die ein Umsatzvolumen von 500 Millionen DM erreichen. Im Pressewesen, in dem es in besonderem Maße auf die Vielfalt des Angebots auch im regionalen und lokalen Bereich ankommt und das überwiegend von mittleren und kleinen Unternehmen getragen wird, reicht eine auf Großzusammenschlüsse begrenzte Fusionskontrolle aber nicht aus.

B. Lösung

Diesen besonderen Gegebenheiten wird durch die Herabsetzung des Aufgreifkriteriums der allgemeinen Fusionskontrolle von 500 Millionen DM auf 25 Millionen DM Umsatz bei Pressezusammenschlüssen Rechnung getragen. Dadurch wird erreicht, daß alle für den Wettbewerb und damit für die Vielfalt des Angebots bedeutsamen Zusammenschlüsse im Bereich der Presse vom Gesetz erfaßt werden. Im übrigen wird die Pressefusionskontrolle voll in die Systematik des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen integriert.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Es entstehen Personalkosten durch Schaffung neuer Stellen beim Bundeskartellamt, die mit bis zu 0,3 Millionen DM jährlich angegeben werden.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (IV/2) — 610 10 — We 16/74

Bonn, den 11. Dezember 1974

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen mit Begründung (Anlage 1). Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister für Wirtschaft.

Der Bundesrat hat in seiner 412. Sitzung am 18. Oktober 1974 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

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

Schmidt

Anlage 1

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 1974 (Bundesgesetzbl. I S. 869) wird wie folgt geändert:

1. In § 23 Abs. 1 wird folgender Satz 7 angefügt:
„Bei Unternehmen, deren Geschäftsbetrieb ganz oder teilweise im Verlag, in der Herstellung oder im Vertrieb von Zeitungen oder Zeitschriften oder deren Bestandteilen besteht, ist insoweit das Zwanzigfache der Umsatzerlöse in Ansatz zu bringen; Satz 6 bleibt unberührt.“
2. In § 22 Abs. 3 Satz 2 und § 24 Abs. 8 Satz 2 wird die Verweisung „§ 23 Abs. 1 Satz 2 bis 6“ durch die Verweisung „§ 23 Abs. 1 Satz 2 bis 7“ ersetzt.
3. In § 24 Abs. 2 Satz 2 wird der Punkt durch ein Semikolon ersetzt und folgender Halbsatz angefügt:
„§ 24 a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 und 5 bis 7 gilt entsprechend.“
4. Nach § 24 Abs. 8 wird folgender Absatz 9 angefügt:
„(9) Absatz 8 Satz 1 Nr. 2 und 3 ist nicht anzuwenden, soweit durch den Zusammenschluß

der Wettbewerb beim Verlag, bei der Herstellung oder beim Vertrieb von Zeitungen oder Zeitschriften oder deren Bestandteilen im Sinne des Absatzes 1 beschränkt wird.“

5. In § 24 a Abs. 2 Satz 2 wird der Punkt in Nummer 6 durch das Wort „oder“ ersetzt und folgende Nummer 7 angefügt:

„7. Zusagen über die Erhaltung oder Gestaltung von Wettbewerbsbedingungen, auf Grund deren das Bundeskartellamt nach seiner ausdrücklichen schriftlichen Erklärung von der Mitteilung nach Satz 1 oder von der Untersagung des Zusammenschlusses nach § 24 Abs. 2 Satz 1 abgesehen hatte, nach dem Vollzug des Zusammenschlusses von einem beteiligten Unternehmen nicht eingehalten werden.“

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

Artikel 3

- (1) Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 15. August 1974 in Kraft.
- (2) Die rückwirkende Anwendung in Verbindung mit §§ 38, 39 ist ausgeschlossen.

Begründung

I. Vorbemerkung

Die allgemeine Fusionskontrolle erfaßt alle Arten von Unternehmen, also auch Presseunternehmen. Allerdings erstreckt sie sich nur auf Zusammenschlüsse, die ein Umsatzvolumen von mindestens 500 Millionen DM haben, die sich im gesamten Bundesgebiet oder in einem wesentlichen Teil desselben auswirken und bei denen das Anschlußsuchende Unternehmen mehr als 50 Millionen DM Umsatz hat (Toleranzklauseln, § 24 Abs. 8 Satz 1 Nr. 1 bis 3 GWB).

Die Begrenzung der Fusionskontrolle auf große überregionale Zusammenschlüsse beruht auf der Erwägung, daß im allgemeinen nur bei solchen Zusammenschlüssen eine Kontrolle wettbewerbspolitisch notwendig ist. Im Pressewesen, in dem es in besonderem Maße auf die Vielfalt des Angebots auch im regionalen und lokalen Bereich ankommt und das überwiegend von mittleren und kleinen Unternehmen getragen wird, reicht eine auf Großzusammenschlüsse begrenzte Fusionskontrolle nicht aus. Um die kartellrechtliche Fusionskontrolle auch auf regionale und lokale Pressezusammenschlüsse sowie auf den Aufkauf mittlerer und kleiner Presseunternehmen zu erstrecken, müssen die Toleranzgrenzen in § 24 Abs. 8 GWB angepaßt werden. Entsprechend ergänzt werden müssen auch § 23 Abs. 1 (Rechenklauseln für die Ermittlung der Umsatzgrenzen) und § 22 Abs. 3 GWB (Toleranzgrenzen für die Anwendung der Marktbeherrschungsvermutungen).

Im übrigen finden auch im Pressebereich die allgemeinen Bestimmungen der Fusionskontrolle Anwendung. Dies gilt insbesondere für den Begriff „marktbeherrschendes Unternehmen“ und für die Marktbeherrschungsvermutungen in § 22 GWB, die Prüfungskriterien in § 24 Abs. 1 GWB sowie für das Fusionskontrollverfahren. Auch die Feststellung des relevanten Marktes (Markt „für eine bestimmte Art von Waren oder gewerblichen Leistungen“, § 22 Abs. 1 GWB) richtet sich nach den allgemeinen Grundsätzen. Eine abschließende gesetzliche Definition des relevanten Marktes ist für den Pressebereich ebenso wenig möglich wie für die übrigen Wirtschaftsbereiche. Eine gesetzliche Definition wäre entweder zu allgemein oder aber zu starr in ihren Festlegungen, gerade auch im Hinblick auf neue ökonomische Entwicklungen auf der einen oder anderen Marktseite. Der relevante Markt muß also in sachlicher, örtlicher und zeitlicher Beziehung für jeden Einzelfall besonders festgestellt werden. In sachlicher Beziehung sind nach der Praxis des Bundeskartellamtes und der Gerichte solche gleichartigen Waren oder gewerblichen Leistungen einem bestimmten Markt zuzurechnen, die vom Verbraucher nach Verwendungszweck und Preis als austauschbar angesehen wer-

den. So hat der Bundesgerichtshof bei Schallplatten für die unterschiedlichen Genres (Schlager, Unterhaltung, Operette, Oper, Konzert) jeweils besondere Märkte angenommen. Im Bereich der Presse wird — entsprechend der Leserauffassung — nicht nur zwischen Tages- und Sonntagszeitungen, Wochenblättern sowie Publikumszeitschriften zu unterscheiden sein. Je nach Inhalt, Charakter, Leserkreis, Erscheinungsweise, Vertriebsform und anderen für den Leser entscheidenden Merkmalen der einzelnen Publikationen sind innerhalb der genannten großen Gruppen, z. B. bei Tageszeitungen, mehrere relevante Märkte denkbar. Als nicht gleichartig mit den Informationsangeboten der Presse sind die entsprechenden Leistungen von Rundfunk, Fernsehen und Film anzusehen (Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film, Bundestagsdrucksache V/2120, S. 135 ff. sowie Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1974), Bundestagsdrucksache 7/2104, S. 73 f.).

II. Begründung zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs

Zu Artikel 1 Nr. 1

§ 23 Abs. 1 nennt die Voraussetzungen, unter denen ein Zusammenschluß von Unternehmen beim Bundeskartellamt anzuzeigen ist. Kriterien sind — alternativ — der Marktanteil im gesamten Bundesgebiet oder in einem wesentlichen Teil desselben (20 v. H.), die Beschäftigtenzahl (10 000) oder der Umsatz (500 Millionen DM), und zwar jeweils der am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen insgesamt.

Für Kreditinstitute, Bausparkassen, Versicherungen und Handelsunternehmen sieht § 23 Abs. 1 Satz 4 bis 6 hinsichtlich des Umsatzkriteriums spezielle Berechnungsweisen vor. An die Stelle der Umsatzerlöse treten bei Kreditinstituten und Bausparkassen ein Zehntel der Bilanzsumme, bei Versicherungsunternehmen die Prämieinnahmen des letzten abgeschlossenen Geschäftsjahrs. Bei Unternehmen, deren Geschäftsbetrieb ganz oder teilweise im Vertrieb von Waren besteht, sind insoweit nur drei Viertel der Umsatzerlöse in Ansatz zu bringen. Diese Vorschriften gewährleisten bei Kreditinstituten, Bausparkassen und Versicherungsunternehmen die Anwendung der für sie sachgerechten Anknüpfungspunkte und ermöglichen es zugleich, bei gemischten Unternehmensverbindungen (Banken, Versicherungen, sonstigen Unternehmen) die Größen zu addieren. Sie berücksichtigen ferner, daß die Umsatzerlöse von Handels- und Industrie-

unternehmen unterschiedliches Gewicht für die Beurteilung der wirtschaftlichen Bedeutung dieser beiden Arten von Unternehmen haben (Begründung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Bundestagsdrucksache VI/2520, S. 26).

Aufgrund der Verweisungen in § 22 Abs. 3 Satz 2, § 24 Abs. 8 Satz 2 und § 24 a Abs. 1 Satz 3 gelten die für Kreditinstitute, Versicherungs- und Handelsunternehmen vorgesehenen speziellen „Rechenkláuseln“ auch für die Umsatzkriterien in § 22 Abs. 3 Satz 1 (Toleranzgrenzen für die Marktbeherrschungsvermutungen), in § 24 Abs. 8 Satz 1 Nr. 1, 2 und 4 (Toleranzgrenzen für die Fusionskontrolle) und in § 24 a Abs. 1 Satz 2 (Milliardengrenze für die zwingend präventive Fusionskontrolle).

Durch den neuen § 23 Abs. 1 Satz 7 wird erreicht, daß bei Pressezusammenschlüssen das Aufgreifkriterium 500 Millionen DM Umsatz bereits bei einem tatsächlichen Gesamtumsatz der beteiligten Unternehmen von 25 Millionen DM erfüllt ist. Für den Vertrieb von Zeitungen und Zeitschriften stellt Satz 7 zweiter Halbsatz klar, daß das allgemein für Handelsumsätze geltende höhere Aufgreifkriterium (666,67 Millionen DM) auch hier der Berechnung zugrunde gelegt wird ($\frac{1}{20}$ von 666,67 Millionen DM = 33,33 Millionen DM).

Das Wort „insoweit“ stellt sicher, daß nur solche Umsatzerlöse der speziellen Rechenkláusel unterliegen, die aus dem Verlag, der Herstellung oder dem Vertrieb von Zeitungen oder Zeitschriften oder deren Bestandteilen stammen. Handelt es sich um gemischte Zusammenschlüsse (z. B. Industrieunternehmen/Presseunternehmen) oder um Unternehmen, die z. B. sowohl Industrieumsätze als auch Presseumsätze tätigen, wird der Industrieumsatz im Verhältnis 1 : 1, der Presseumsatz im Verhältnis 20 : 1 in Ansatz gebracht.

Druckkapazitäten werden häufig nicht ausschließlich durch die Herstellung von Zeitungen oder Zeitschriften in Anspruch genommen, sondern auch für andere Druckerarbeiten genutzt. Auf das Nicht-Pressengeschäft (Akzidenzen) findet die spezielle Rechenkláusel keine Anwendung. Entsprechendes gilt für den Verlag und den Vertrieb, soweit er nicht Presseerzeugnisse betrifft (z. B. Buchverlag oder -vertrieb).

Die spezielle Rechenkláusel erfordert also gegebenenfalls eine Aufteilung der Umsatzerlöse. Im allgemeinen wird das Rechnungswesen des Unternehmens diese Aufteilung ohne besonderen Aufwand ermöglichen. Sollte dies einmal nicht der Fall sein, können begründete Schätzungen verwendet werden.

Zu Artikel 1 Nr. 2

Durch diese Änderungen wird der spezielle Berechnungsmodus für Presseumsätze auch auf die übrigen Bestimmungen der §§ 22 ff., soweit sie Umsatzgrenzen vorsehen, übertragen. Die vorgesehene Ergänzung der Verweisungen in den §§ 22 und 24

bewirkt, daß für Presseunternehmen die Toleranzgrenzen für die Marktbeherrschungsvermutungen und für die Fusionskontrolle entsprechend auf ein Zwanzigstel der allgemein geltenden Umsatzzahlen herabgesetzt werden. Eine Änderung des § 24 a Abs. 1 (Milliardengrenze für die zwingend präventive Fusionskontrolle) ist nicht erforderlich, da § 24 a Abs. 1 Satz 3 generell auf § 23 verweist.

Zu Artikel 1 Nr. 3

Durch diese Ergänzung wird klargestellt, daß der Ablauf der Einjahresfrist in § 24 Abs. 2 Satz 2 einer Untersagung des Zusammenschlusses dann nicht entgegensteht, wenn die Voraussetzungen des § 24 a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1, 5 und 6 sowie der neuen Nummer 7 (Artikel 1 Nr. 5) vorliegen.

Zu Artikel 1 Nr. 4

Der neue § 24 Abs. 9 sieht vor, daß für Zusammenschlüsse, durch die der Wettbewerb beim Verlag, bei der Herstellung oder beim Vertrieb von Zeitungen oder Zeitschriften oder deren Bestandteilen durch Zusammenschluß beschränkt wird, die Toleranzgrenzen in § 24 Abs. 8 Satz 1 Nr. 2 und 3 (50-Millionen-DM-Umsatzgrenze, Regionalklausel) gänzlich entfallen. Absatz 9 erfaßt nicht nur Zusammenschlüsse von reinen Presseunternehmen, es kommt vielmehr darauf an, ob durch den Zusammenschluß der Wettbewerb bei Zeitungen oder Zeitschriften beeinträchtigt wird. Das kann z. B. auch bei gemischten Zusammenschlüssen (s. o. zu Artikel 1 Nr. 1) der Fall sein.

Als Untergrenzen für die Pressefusionskontrolle bestehen demnach nur noch die Regelungen in § 24 Abs. 8 Satz 1 Nr. 1 und 4 in Verbindung mit dem geänderten § 24 Abs. 8 Satz 2 und dem neuen § 23 Abs. 1 Satz 7. Danach müssen die beteiligten Presseunternehmen insgesamt mindestens 25 Millionen DM (Pressevertriebsunternehmen: 33,33 Millionen DM) Umsatz haben, und es muß ein Markt betroffen sein, auf dem im letzten abgeschlossenen Kalenderjahr mindestens 500 000 DM umgesetzt worden sind. Bei gemischten Zusammenschlüssen oder gemischten Umsatzerlösen gilt für die Berechnung des Aufgreifkriteriums 500 Millionen DM das oben zu Artikel 1 Nr. 1 Gesagte.

Zu Artikel 1 Nr. 5

Nach § 24 a Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 und 5 geltender Fassung ist ein nachträgliches Aufgreifen des Zusammenschlusses durch das Bundeskartellamt zulässig, wenn der Zusammenschluß anders als angemeldet vollzogen wird oder wenn das Bundeskartellamt durch unrichtige oder unvollständige Angaben veranlaßt worden ist, von der Untersagung abzusehen.

Die Ergänzung des § 24 a Abs. 2 Satz 2 um eine neue Nummer 7 soll sicherstellen, daß bestimmte Zusagen, die ein am Zusammenschluß beteiligtes Unternehmen dem Bundeskartellamt gegeben hat

und die für die Nichtuntersagung des Zusammenschlusses ursächlich waren, auch nach dem Vollzug des Zusammenschlusses eingehalten werden müssen oder nur mit Zustimmung des Bundeskartellamtes abgeändert werden dürfen.

Die neue Nummer 7 bestimmt ausdrücklich, daß es sich nur um Zusagen über die „Erhaltung oder Gestaltung von Wettbewerbsbedingungen“, d. h. um Zusagen über strukturelle Maßnahmen handeln darf. Diese Formulierung knüpft an die Regelung des § 24 Abs. 1 an. Durch solche Zusagen kann einmal die Beurteilung der Marktbeherrschung beeinflusst werden; zum anderen kann sich aus derartigen Zusagen eine Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen im Sinne des § 24 Abs. 1 ergeben.

Die Festlegung der Unternehmen etwa auf ein bestimmtes Marktverhalten ist aufgrund der neuen Nummer 7 nicht möglich, wie überhaupt das Bundeskartellamt nicht zur Voraussetzung machen darf, daß die beteiligten Unternehmen sich einer laufenden Verhaltenskontrolle unterstellen. Durch bloße Verhaltenskontrolle wird die Marktstellung eines Unternehmens nicht verändert (Begründung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Bundestagsdrucksache VI/2520, S. 30).

In Fällen, in denen ein sanierungsbedürftiges Unternehmen nur bei Zusammenschluß mit einem anderen Unternehmen fortbestehen kann, ist es denkbar, daß die Zusage des aufnehmenden Unternehmens, bestimmte Wettbewerbsbedingungen zu erhalten oder zu schaffen, eine Verbesserung im Vergleich zu dem Zustand bedeutet, der eintreten würde, wenn bei Untersagung des Zusammenschlusses der sanierungsbedürftige Anbieter ganz aus dem Markt ausscheiden würde. Bei Zusammenschlüssen von Presseunternehmen kann im Hinblick auf die Besonderheiten des Wettbewerbs im Pressebereich die Aufrechterhaltung einer selbständigen Lokalredaktion oder der Fortbestand einer Lokalausgabe oder -zeitung als eine solche Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen im Sinne des § 24 Abs. 1 zu werten sein.

Aus Gründen der Rechtssicherheit sieht die neue Nummer 7 vor, daß das Bundeskartellamt die Zusagen, aufgrund deren es von der Untersagung des Zusammenschlusses abgesehen hat, schriftlich bestätigen muß.

Zu Artikel 2

Artikel 2 enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 3

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

In Absatz 1 wurde ein rückwirkendes Inkrafttreten aus folgenden Erwägungen vorgeschlagen: Angesichts der fortschreitenden Konzentration im Pressewesen liegt es nahe, daß aufgrund des sogenannten Ankündigungseffektes des Entwurfs Zusammenschlüsse von Presseunternehmen vollzogen werden, um der im Entwurf vorgesehenen Kontrolle zu entgehen. Es besteht die Gefahr, daß dadurch der Zweck des Entwurfs, die Voraussetzungen für einen wirksamen Wettbewerb im Pressebereich zu sichern, vereitelt wird. Da dieser Gefahr nicht auf andere Weise begegnet werden kann, ist die Rückwirkung aus „zwingenden Gründen des allgemeinen Wohls“ gerechtfertigt. Als Zeitpunkt des rückwirkenden Inkrafttretens ist der Tag nach der Kabinettsentscheidung vorgesehen. Das Vertrauen darauf, daß Pressezusammenschlüsse noch ohne die im Entwurf vorgesehene Kontrolle stattfinden dürfen, ist mindestens von diesem Tag an nicht mehr schutzwürdig.

Durch Absatz 2 der Vorschrift wird klargestellt, daß die rückwirkende Anwendung der Bußgeldvorschriften ausgeschlossen ist.

III. Kosten der Durchführung des Gesetzes

Der Vollzug der Pressefusionskontrolle wird für das Bundeskartellamt mit Mehrarbeit verbunden sein, die vom vorhandenen Personal nicht bewältigt werden kann. Es wird eine Personalverstärkung beim Bundeskartellamt um etwa 8 Stellen, im wesentlichen im Bereich des höheren und gehobenen Dienstes, erforderlich sein. Der zusätzliche Mittelbedarf wird auf ca. 0,3 Millionen DM jährlich geschätzt.

Auch für die Länder wird die Pressefusionskontrolle mit Mehrarbeit verbunden sein (Mitwirkung im Rahmen der §§ 22, 24 a GWB). Spürbare Auswirkungen auf die Haushalte der Länder sind jedoch nicht zu erwarten.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

1. Der Bundesrat lehnt die Zielsetzung der Bundesregierung, im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen der fortschreitenden Konzentration im Pressewesen entgegenzuwirken, nicht grundsätzlich ab. Er ist jedoch der Auffassung, daß eine Fusionskontrolle für Presseunternehmen allein nicht geeignet ist, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten. Der Bundesrat hält es vielmehr für notwendig, daß die Existenz der Presseunternehmen, insbesondere der kleineren und mittleren Zeitungsverlage durch eine pressefreundliche Steuer- und Gebührenpolitik abgesichert wird.

Der Bundesrat hält es insbesondere für notwendig, daß die Vertriebs Erlöse der Tageszeitungen von der Umsatzsteuer freigestellt und die zum 1. Januar 1975 beschlossene Erhöhung der Gebühren im Postzeitungsdienst ausgesetzt sowie weitere gesetzgeberische Maßnahmen in Angriff genommen werden, durch welche die Zeitungsverlage auch langfristig auf steuerlichem Gebiet entlastet werden. Eine Pressefusionskontrolle ist nur dann in sich glaubwürdig, wenn gleichzeitig der Staat darauf verzichtet, die Presseunternehmen mit administrativen Kosten-erhöhungen zu belasten. Der Bundesrat verweist hierzu auf den von ihm am 10. Mai 1974 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes — Drucksache 268/74 (Beschluß) — sowie auf seine Entschlüsse vom 10. Mai 1974 zur Gebührenbelastung des Postzeitungsdienstes — Drucksache 269/74 (Beschluß) — und zur Entlastung der Zeitungsverlage — Drucksache 267/74 (Beschluß) —.

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß durch die Mitwirkung im Rahmen der Pressefusionskontrolle bei den Kartellbehörden der Länder eine Mehrarbeit entsteht, die zu den durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vermehrten Aufgaben dieser Behörden tritt. Hierdurch sind in geringem Umfange Auswirkungen auch auf die Haushalte der Länder zu erwarten. Dieser Tatsache trägt die Begründung auf Seite 13 unter Abschnitt III des Gesetzentwurfs nach Ansicht des Bundesrates nicht genügend Rechnung.

2. Artikel 1 Nr. 1

In § 23 Abs. 1 Satz 7 ist das Wort „Zwanzigfache“ durch das Wort „Zehnfache“ zu ersetzen.

Begründung

Die für Zusammenschlußvorhaben im Bereich der Pressewirtschaft vorgesehene spezielle

Rechenklausel des § 23 Abs. 1 Satz 7 hat zur Folge, daß das Aufgreifkriterium von 500 Millionen DM Umsatz bereits bei einem tatsächlichen Gesamtumsatz der beteiligten Unternehmen von 25 Millionen DM erreicht wird. Das entspricht gegenwärtig einer Zeitungsauflage von etwa 70 000 bis 80 000 Exemplaren. Eine so weitgehende Herabsetzung der Umsatzgrenzen erscheint pressewirtschaftlich und wettbewerbspolitisch nicht vertretbar. Sie schränkt die Möglichkeiten vor allem der kleineren Unternehmen unangemessen ein, wirtschaftliche Schwierigkeiten im Wege des Zusammenschlusses zu lebensfähigen, kostengünstig arbeitenden Unternehmenseinheiten mittlerer Größenordnung zu überwinden. Das im Gesetzentwurf vorgesehene Umsatzkriterium erfaßt — verglichen mit den von der allgemeinen Fusionskontrolle betroffenen Unternehmen — eine unverhältnismäßig große Zahl von Presseunternehmen. Die notwendige wettbewerbspolitische Symmetrie zwischen spezieller Pressefusionskontrolle und allgemeiner Fusionskontrolle ist damit nicht gegeben. Die hier vorgeschlagene Regelung (Erhöhung des Umsatzkriteriums auf 50 Millionen DM) will diese Mängel beseitigen. Sie soll einmal verhindern, daß Kleinstfusionen im regionalen und lokalen Bereich, die ohnehin zumeist als Sanierungsfusionen zu genehmigen wären, unter die pressenspezifische Zusammenschlußkontrolle fallen. Zum anderen will sie in vertretbarem Rahmen Raum für notwendige strukturelle Anpassungsprozesse auf der Ebene der kleineren Unternehmen der Pressewirtschaft schaffen. Dem liegt die Überlegung zugrunde, daß letztlich nur lebensfähige Presseunternehmen potente Wettbewerber auf dem Markt sein können. Ziel der vorgeschlagenen Regelung soll es weiter sein, die Toleranzgrenzen für die Marktbeherrschungsvermutungen und die Fusionskontrolle entsprechend auf ein Zehntel der allgemein geltenden Umsatzzahlen heraufzusetzen. Damit soll einem Ausufern der Mißbrauchsaufsicht über Marktbeherrscher entgegenge wirkt und ein Eindringen der Fusionskontrolle in reine Bagatellbereiche verhindert werden.

3. Artikel 1 Nr. 3 und 5

Nummern 3 und 5 sind zu streichen.

Begründung

Mit der neuen Nummer 7 des § 24 a Abs. 2 Satz 2 (Artikel 1 Nr. 5) sowie mit der entsprechend geänderten Verweisung in § 24 Abs. 2 Satz 2 (Artikel 1 Nr. 3) sollen die Möglichkeiten des Bundeskartellamtes zur nachträglichen Kon-

trolle von Unternehmenszusammenschlüssen nicht nur bei der Pressefusionskontrolle, sondern bei der Zusammenschlußkontrolle schlechthin so weitgehend ausgedehnt werden, daß die allgemeine Fusionskontrolle dadurch praktisch eine neue Dimension erhält. Eine derart wesentliche Änderung, die den Kartellbehörden erstmals einen Ansatzpunkt zu einer — zudem unbefristeten — Kontrolle unternehmerischen Verhaltens bieten würde, ist sachlich nicht zu rechtfertigen. Die bisherigen Erfahrungen der Kontrollbehörden mit der Fusionskontrolle bie-

ten keinerlei Veranlassung für die Einrichtung einer neuen Kontrollmöglichkeit.

Die Bundesregierung hat erst kürzlich selbst festgestellt: „Die in die vorbeugende Fusionskontrolle gesetzten Erwartungen haben sich bisher erfüllt.“ (Stellungnahme der Bundesregierung zum Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 1973 — Bundestagsdrucksache 7/2250). Die gegebenen Kontrollmöglichkeiten des Bundeskartellamtes reichen aus. Mit den vorhandenen Instrumenten sollten zunächst einmal weitere Erfahrungen gesammelt werden.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates**Zu 1.**

Die Bundesregierung begrüßt es, daß der Bundesrat in seiner Stellungnahme die Zielrichtung des Regierungsentwurfs, der fortschreitenden Konzentration im Pressewesen entgegenzuwirken, nicht grundsätzlich ablehnt. Sie folgert daraus, daß auch der Bundesrat die Gefahren, die sich aus der Konzentration für die Angebotsvielfalt und den Wettbewerb im Pressewesen ergeben, sieht.

Die Bundesregierung verweist zur Frage, ob bereits jetzt über weitere wirtschaftliche Hilfen an Tageszeitungen entschieden werden könne, auf ihre Stellungnahme (Bundestagsdrucksache 7/2467) zu dem vom Bundesrat am 10. Mai 1974 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes (Bundesratsdrucksache 268/74). Sie hält daran fest, daß auf der Grundlage des ihr bisher vorliegenden Materials eine umfassende Beurteilung der wirtschaftlichen Situation der Zeitungsverlage nicht möglich ist und hierzu die begonnenen Untersuchungen abgeschlossen werden müssen.

Die Bundesregierung stimmt mit der Stellungnahme des Bundesrates überein, daß durch die Mitwirkung im Rahmen der Pressefusionskontrolle bei den Kartellbehörden der Länder Mehrarbeit entsteht. Sie ist der Auffassung, daß die Formulierung in der Begründung zum Regierungsentwurf (Bundesratsdrucksache 593/74, S. 13) das Ausmaß der daraus für die Länder entstehenden Kosten zutreffend wiedergibt und nicht ausschließt, daß — wie der Bundesrat meint — „in geringem Umfange Auswirkungen auch auf die Haushalte der Länder zu erwarten“ sind.

Zu 2. (Artikel 1 Nr. 1)

Die Bundesregierung vermag sich dem Änderungsvorschlag des Bundesrates nicht anzuschließen. Sie hält die Höhe des von ihr gewählten Aufgreifkriteriums für sachgerecht.

In der Begründung zum Regierungsentwurf hat die Bundesregierung darauf hingewiesen, daß es im Pressewesen in besonderem Maße auf die Vielfalt des Angebots im regionalen und lokalen Bereich ankommt, das überwiegend von mittleren und kleinen Unternehmen getragen wird. Gerade in diesem Bereich ist aber die Konzentration bereits weit fortgeschritten und hat sich in jüngster Zeit verstärkt fortgesetzt. Dabei sind Presseerzeugnisse häufig untereinander nicht substituierbar und werden auf einer Vielzahl räumlich und sachlich getrennter Märkte angeboten, für die oft hohe Marktzutrittschranken bestehen. Wegen dieser Besonderheiten der Pressewirtschaft kann eine wettbewerbsschäd-

liche Verengung der Marktstruktur schon durch Zusammenschlüsse bewirkt werden, deren Größenordnung wesentlich unter den auf die übrige Wirtschaft zugeschnittenen Aufgreifkriterien liegt.

Die Bundesregierung verkennt nicht, daß das Aufgreifkriterium für die Pressefusionskontrolle — wie jede zahlenmäßige Grenze — in sich ihre Problematik hat. Sie geht davon aus, daß der Deutsche Bundestag im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Anhörung der betroffenen Verbände und Organisationen durchführen wird. Bei einer solchen Anhörung können sich weitere Erkenntnisse ergeben. Die Bundesregierung wird ihre Haltung in diesem Falle überprüfen und in den Beratungen der Ausschüsse des Deutschen Bundestages entsprechend Stellung nehmen.

Zu 3. (Artikel 1 Nr. 5 und Nr. 3)

Dem Streichungsvorschlag des Bundesrates vermag die Bundesregierung nicht zuzustimmen.

Sie widerspricht der Ansicht des Bundesrates, durch die vorgesehene Regelung soll die Möglichkeit des Bundeskartellamtes zur nachträglichen Kontrolle eines Zusammenschlusses so weitgehend ausgedehnt werden, „daß die allgemeine Fusionskontrolle dadurch praktisch eine neue Dimension erhält“. In ihrer Begründung zum Gesetzentwurf hat die Bundesregierung darauf hingewiesen, daß schon nach geltendem Recht ein nachträgliches Aufgreifen des Zusammenschlusses durch das Bundeskartellamt zulässig ist, wenn der Zusammenschluß anders als angemeldet vollzogen wird oder wenn das Bundeskartellamt durch unrichtige oder unvollständige Angaben veranlaßt worden ist, von der Untersagung abzusehen.

Die neue Nummer 7 des § 24 a Abs. 2 Satz 2 soll lediglich sicherstellen, daß dem Bundeskartellamt die Wiederaufnahme der Prüfung auch dann möglich ist, wenn eine von den Beteiligten gegebene Zusage, die ursprünglich weder unrichtig noch unvollständig war, wegen nachträglich veränderter Gegebenheiten nicht mehr eingehalten wird.

Das Bundeskartellamt kann nach geltendem Recht und könnte nach dem Entwurf der Bundesregierung in Fusionskontrollverfahren nur solche Zusagen verlangen, die die Wettbewerbsstruktur betreffen. Aus diesem Grund verweist die Neuregelung auf § 24 Abs. 1, wonach „Wettbewerbsbedingungen“ eindeutig als strukturelle Merkmale zu verstehen sind; eine Kontrolle des unternehmerischen Verhaltens ist ausgeschlossen. Nach Inhalt und Charakter der Zusagen kann das Bundeskartellamt also nicht mehr verlangen als schon nach geltendem Recht. Die Be-

fürchtung, daß die Gesetzesänderung in eine andere Richtung interpretiert werden könnte, wäre eher begründet, wenn von der bisherigen Gesetzessprache abgewichen würde. Die strukturellen Auflagen des Bundeskartellamtes gelten auch nicht unbegrenzt.

Kann ein beteiligtes Unternehmen die Zusage zum Beispiel wegen Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage nicht mehr einhalten, so hat das Bundeskartellamt die erneute Prüfung auf der Grundlage der neuen Tatbestände durchzuführen.