

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht gemäß § 30 Absatz 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Ausgangslage	1
II. Erfahrung mit der Neuregelung	3
1. Bisherige Fallpraxis und Einschätzungen des Bundeskartellamtes	4
2. Stellungnahmen des Bundesverbands Digitalpublisher und Zeitungsverleger (BDZV) und des Medienverbandes der freien Presse (MVFP).....	5
3. Stellungnahmen der Monopolkommission	5
III. Fazit	6

I. Ausgangslage

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 14. Dezember 2013 (S. 13)¹ enthielt für die 18. Legislaturperiode u. a. den wettbewerbspolitischen Auftrag, im Kartellrecht die Möglichkeiten der betriebswirtschaftlichen Zusammenarbeit von Presseverlagen jenseits der redaktionellen Ebene zu erleichtern, um den Gefahren für die Pressevielfalt durch den Umbruch der Medienlandschaft zu begegnen. In Erfüllung des Auftrags nach § 30 Absatz 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) legt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) den gesetzgebenden Körperschaften folgenden Bericht vor.

Bereits im Rahmen der 8. sowie der 10. GWB-Novelle waren für Presseverlage Erleichterungen in der Fusionskontrolle geschaffen worden, um die wettbewerbsrechtlichen Spielräume zu erweitern. Dies betraf die Reduzierung der sog. Presserechenklausele zur Berechnung der Umsatzerlöse in § 38 Absatz 3 GWB und die explizite Regelung der Ausnahme von der Fusionskontrolle bei einer Sanierungsfusion im Pressebereich unter bestimmten Voraussetzungen (§ 36 Absatz 1 Nummer 3 GWB). Den Presseverlagen sollte damit eine Steigerung ihrer allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Mediengattungen durch Fusionen ermöglicht werden. Zudem nahm die 8. GWB-Novelle eine Ausnahme vom Kartellverbot des § 1 GWB für Vereinbarungen zwischen

¹ Koalitionsvertrag „Deutschlands Zukunft gestalten“ S. 13.

Vereinigungen von Presseverlagen und Vereinigungen von Presse-Grossisten auf, soweit diese Vereinbarungen den flächendeckenden und diskriminierungsfreien Vertrieb durch Pressegrossisten regeln. Insoweit liegt für die Sicherstellung eines flächendeckenden und diskriminierungsfreien Vertriebs von Zeitungen und Zeitschriften im stationären Einzelhandel eine Betrauung mit Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nach Artikel 106 AEUV vor (§ 30 Absatz 2a GWB).

Die 9. GWB-Novelle nahm im Jahr 2016 zusätzlich eine Ausnahme vom Kartellverbot für verlagswirtschaftliche Kooperationen auf, um es Presseverlagen zu ermöglichen, ihre wirtschaftliche Basis zu stärken, um im Wettbewerb mit anderen Medien zu bestehen.² Es wurde in § 30 GWB

- ein neuer Absatz 2b eingefügt,
- Absatz 3 um eine Regelung bei Missbrauch einer Vereinbarung nach Absatz 2b ergänzt und
- im Absatz 4 eine Berichtspflicht für das BMWK aufgenommen.

Die neue Regelung im § 30 GWB trat am 9. Juni 2017 in Kraft.

Kasten **Geltende Regelungen**

Die seit dem 9. Juni 2017 geltenden Regelungen in § 30 GWB lauten:

„(2b) § 1 gilt nicht für Vereinbarungen zwischen Zeitungs- oder Zeitschriftenverlagen über eine verlagswirtschaftliche Zusammenarbeit, soweit die Vereinbarung den Beteiligten ermöglicht, ihre wirtschaftliche Basis für den intermediären Wettbewerb zu stärken. Satz 1 gilt nicht für eine Zusammenarbeit im redaktionellen Bereich. Die Unternehmen haben auf Antrag einen Anspruch auf eine Entscheidung der Kartellbehörde nach § 32c, wenn

- 1. bei einer Vereinbarung nach Satz 1 die Voraussetzungen für ein Verbot nach Artikel 101 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union nach den der Kartellbehörde vorliegenden Erkenntnissen nicht gegeben sind und*
- 2. die Antragsteller ein erhebliches rechtliches und wirtschaftliches Interesse an dieser Entscheidung haben.*

Die §§ 19 und 20 bleiben unberührt.

(3) ... Soweit eine Branchenvereinbarung nach Absatz 2a oder eine Vereinbarung nach Absatz 2b einen Missbrauch der Freistellung darstellt, kann das Bundeskartellamt diese ganz oder teilweise für unwirksam erklären.

(4) Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie berichtet den gesetzgebenden Körperschaften nach Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Regelung in den Absätzen 2b und 3 Satz 2 über die Erfahrungen mit der Vorschrift.“

Die Einfügung des Absatz 2b in § 30 GWB zielt durch eine Erweiterung der kartellrechtlichen Spielräume im Anwendungsbereich des § 1 GWB darauf ab, den Presseverlagen eine Stärkung der wirtschaftlichen Grundlage zu ermöglichen.

Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Presseverlage im Umbruch der Medienlandschaft und damit einhergehender struktureller Änderungen auch mit Blick auf die schützenswerte Pressevielfalt wurde die Ausnahme als wettbewerbspolitisch gerechtfertigt angesehen. Während der Rückgang insbesondere des Anzeigenaufkommens und der Werbeerlöse im Printbereich anhielt, waren Finanzierungsmodelle für Presseprodukte im Online-Bereich noch nicht durchgehend erfolgreich. Die erleichterten Möglichkeiten einer verlagswirtschaftlichen Zusammenarbeit sollten deshalb sowohl für den klassischen Printbereich als auch im Bereich der Internetpresse bestehen. Privilegiert werden sollte eine Zusammenarbeit, die der Rationalisierung und Synergiegewinnung in der verlagswirtschaftlichen Tätigkeit dient. Verbesserungen schienen dabei insbesondere erreichbar durch eine Zusammenarbeit im Anzeigen- und Werbegeschäft, beim Vertrieb, der Zustellung und der Herstellung von Zeitungen und Zeitschriften. Von der Regelung sollten insbesondere kleinere und mittlere Presseverlage profitieren, indem eine Zusammenarbeit auch mit stärkeren Marktpartnern möglich wird, um im Wettbewerb bestehen zu können. Die Ausnahme des § 30 Absatz 2b GWB sollte auch für entsprechende Kooperationsvereinbarungen unter Beteiligung von Unternehmen gelten, die mit Presseverlagen verbunden sind, soweit diese eine verlagswirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Kooperationen von Unternehmen, die Presseprodukte nur vertreiben, ohne

² Siehe Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 18/10207, S. 54 f.

Verlagseigenschaft zu besitzen, oder mit Verlagen verbunden sind, sollten nicht in den Anwendungsbereich der Vorschrift fallen.

Explizit aufgenommen wurde, dass die Ausnahme vom Kartellverbot für eine Zusammenarbeit zwischen Zeitschriften- oder Zeitungsverlagen im redaktionellen Bereich nicht gilt.

Wegen des Vorrangs der unmittelbar geltenden EU-Wettbewerbsregeln, betrifft die Ausnahme ausschließlich das nationale Kartellverbot des § 1 GWB. Wenn Artikel 101 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Anwendung findet, weil die in Frage stehende Vereinbarung geeignet ist, den zwischenstaatlichen Handel spürbar zu beeinträchtigen und die weiteren Tatbestandsvoraussetzungen des Kartellverbots erfüllt sind, greift die Ausnahme in § 30 Absatz 2b GWB nicht. Die betreffende Vereinbarung ist nach Artikel 101 Absatz 1 AEUV dann verboten und unwirksam, soweit sie nicht nach Artikel 101 Absatz 3 AEUV freigestellt ist. Presseverlage, die eine Kooperation im Anwendungsbereich des EU-Kartellverbots beabsichtigen, unterliegen bei der Einschätzung, inwieweit ihre Kooperationen kartellrechtskonform sind, grundsätzlich der Selbsteinschätzung. Um die Rechtssicherheit für Unternehmen zu erhöhen, besteht die Möglichkeit, die Kartellbehörde vorab über mögliche Kooperationspläne zu informieren. Unter bestimmten Voraussetzungen haben Unternehmen sogar einen Anspruch auf eine Entscheidung der Kartellbehörde nach § 32c GWB. Nach § 32c Absatz 1 GWB kann die Kartellbehörde entscheiden, dass für sie kein Anlass zum Tätigwerden besteht, weil nach den ihr vorliegenden Erkenntnissen kein Verstoß gegen das Kartellverbot nach Artikel 101 AEUV ersichtlich ist (§ 30 Absatz 2b Satz 3 Nummer 1 GWB). Ein Anspruch auf eine solche Entscheidung soll nach § 30 Absatz 2b Satz 3 Nummer 1 GWB bestehen, wenn die Unternehmen ein erhebliches rechtliches und wirtschaftliches Interesse an der Entscheidung der Kartellbehörde haben. Liegen die Voraussetzungen des § 30 Absatz 2b Satz 3 Nummer 2 GWB nicht vor, liegt es im Ermessen der Kartellbehörde, ob sie eine Entscheidung nach § 32c Absatz 1 GWB trifft. Dritte oder Gerichte sind an die Entscheidung der Kartellbehörde allerdings nicht gebunden. Unabhängig von den Voraussetzungen des § 32c Absatz 1 GWB kann die Kartellbehörde den Unternehmen auch gemäß § 32c Absatz 2 GWB mitteilen, dass sie im Rahmen ihres Aufgreifermessens von der Einleitung eines Verfahrens absieht oder kann im Rahmen ihres Ermessens von einer Entscheidung nach § 32 GWB absehen. Hierüber informiert die Kartellbehörde die Unternehmen schriftlich, in der Regel durch sogenannte Vorsitzendenschreiben. In der Vergangenheit ist diese Praxis als Guidance für die Unternehmen im Rahmen der Selbsteinschätzung sehr begrüßt worden. Der Grund dafür dürfte darin liegen, dass die Vorsitzendenschreiben im Vergleich zu den förmlichen Verfahren erheblich flexibler und sowohl für die Unternehmen als auch die Kartellbehörde mit wesentlich weniger Aufwand verbunden sind. Gleichzeitig sind sie hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit und der durch sie bewirkten Selbstbindung des Bundeskartellamts nahezu gleichwertig.

Die Regelungen der Missbrauchsaufsicht bleiben weiter anwendbar. Vereinbarungen der Verlage, die nach § 30 Absatz 2b GWB vom nationalen Kartellverbot ausgenommen sind, unterliegen einer besonderen Aufsicht durch das Bundeskartellamt (BKartA). Im Fall des Missbrauchs der Ausnahme kann das BKartA die Vereinbarung für unwirksam erklären. Dies stellt § 30 Absatz 2b Satz 4 GWB explizit klar.

Unberührt bleiben auch die Vorschriften zur Fusionskontrolle.

II. Erfahrung mit der Neuregelung

Der Bericht soll den gesetzgebenden Körperschaften eine Bewertung der Angemessenheit der Regelung im Hinblick auf die bezweckte Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Presseverlage im intermediären Wettbewerb ermöglichen. Dabei sollen auch die Erfahrungen mit Anträgen auf Entscheidungen nach § 32c GWB zur Veranlassung einer behördlichen Tätigkeit wegen Verstoßes gegen das europäische Kartellverbot in Artikel 101 AEUV berücksichtigt werden³.

Hierzu hat das BMWV das BKartA sowie die Verbände der Presseverleger, den Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger (BDZV) und den Medienverband der freien Presse (MVFP) zu ihren Erfahrungen mit der Regelung befragt. Eine umfassende Auswertung der bisherigen Fallpraxis des BKartA hat stattgefunden. Zudem hat das BMWV die jeweiligen Tätigkeitsberichte des Bundeskartellamtes und das XXII. Hauptgutachten der Monopolkommission herangezogen.

³ Siehe Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 18/10207, S. 55.

1. Bisherige Fallpraxis und Einschätzungen des Bundeskartellamtes

Die bisherige Anwendungspraxis zeigt, dass die Regelung des § 30 Absatz 2b GWB von den Presseverlagen auch tatsächlich in Anspruch genommen wird. Bei dem Umfang der Inanspruchnahme ist allerdings zu berücksichtigen, dass das BKartA und die Landeskartellbehörden angesichts der sogenannten Selbstveranlagung der Unternehmen bei der Prüfung der Kartellrechtskonformität ihrer Vereinbarungen mitunter nur von Teilen der Kooperationen Kenntnis erlangen, sofern sich die Unternehmen diesbezüglich ausdrücklich an das BKartA wenden (nicht nur im Hinblick auf eine Ausnahme von Kartellverbot, sondern auch im Zusammenhang mit der Anmeldung von Fusionen).

Laut den Tätigkeitsberichten des BKartA spielte die Ausnahmeregelung nach § 30 Absatz 2b GWB in den Jahren 2017/2018 noch keine große Rolle; in den darauffolgenden Berichtszeiträumen nahm diese praktische Bedeutung aber zu⁴. Zunehmende Bedeutung haben demnach Vermarktungsallianzen für Anzeigenmärkte wie Ad Alliance (u. a. Stern, Manager Magazin, Capital, weitere Zeitschriften), IQ Media (u. a. Handelsblatt, Die Zeit, WirtschaftsWoche, Spiegel, Tagesspiegel) und Media Impact (u. a. Welt, Welt am Sonntag, Bild). Von besonderer Relevanz der am Europäischen Kartellverbot zu messenden Vereinbarungen war hierbei, ob der Wettbewerb zwischen den Beteiligten in jedem Anzeigenmarkt hinreichend stark ist, um eine angemessene Partizipation der Marktgegenseite an den Kooperationsgewinnen sicherzustellen.

Im Einzelnen zur Fallpraxis der Kartellbehörden: Bis Ende 2025 hat das BKartA nach § 30 Absatz 2b GWB circa 35 Fälle geprüft; hierneben gab es auch einige wenige Fälle bei den Landeskartellbehörden. Dabei wurde die Möglichkeit mit Blick auf Artikel 101 AEUV, eine förmliche Entscheidung der Kartellbehörde nach § 32c Absatz 1 GWB zu beantragen, kaum in Anspruch genommen; gleichwohl hat das BKartA Presseunternehmen in einer Vielzahl von Fällen nach § 32c Absatz 2 GWB Guidance gegeben.

Nach § 30 Absatz 2b GWB zulässige Kooperationen betrafen eine Vielzahl von Konstellationen im regionalen Bereich, u. a.:

- Verschiedene gemeinsame Aktivitäten insbesondere in Bezug auf die Vermarktung von Zeitschriften und Anzeigen (s. bereits oben)⁵, die gegenseitige Vermittlung von Anzeigenkunden, Print- und Digitalinventar, Vertrieb,⁶ Callcenter, Promotion, Akquisition, Beschaffung, Dienstleistungen im IT- und kaufmännischen Bereich, Satz und Druck⁷ von Anzeigen/Seiten, Rechnungstellung, Auftragsbearbeitung
- Vereinbarung der Abstimmung von Erscheinungsterminen verschiedener Anzeigenblätter
- Einheitliche Rabattierung bei Paketangeboten
- Zusammenarbeit bei Abholung, Auslieferung und Zustellung von Zeitungen
- Pacht des Geschäftsbetriebs
- Kooperationen, die als nicht von der Ausnahme des § 30 Abs. 2b GWB erfasst bzw. als kartellrechtswidrig angesehen wurden, betrafen u. a.
- Zusammenlegung von Redaktionen;⁸ sonstige redaktionelle Kooperationen⁹
- Hardcorevereinbarungen wie reine Gebietsabsprachen/-aufteilungen; Preis- und Kundenabsprachen¹⁰
- Abkauf von Wettbewerb (Zahlung für Rückzug aus regionalem Wettbewerbsmarkt)
- Begrenzung von Probeabos und Lesergeschenken
- Austausch über Wechselkunden

Anlass zur Prüfung eines etwaigen Missbrauchs einer verlagswirtschaftlichen Kooperation nach § 30 Absatz 3 Satz 2 GWB hat es bislang nur vereinzelt gegeben.

⁴ BKartA, Tätigkeitsbericht 2017/2018, Bundestagsdrucksache 19/10900, S. 91 f.; 2019/2020, Bundestagsdrucksache 19/30775, S. 102 ff.; 2021/2022, Bundestagsdrucksache 20/7300, S. 94 ff.; 2023/2024, Bundestagsdrucksache 21/1400, S. 106 ff.

⁵ BKartA, Pressemitteilung v. 27. Juni 2024, V-32/24; Beschluss v. 16. März 2023, V-31/22, Randnummer 517 ff.; Fallbericht vom 29. Oktober 2020, B7-161/20; Pressemitteilung v. 11. November 2024; Tätigkeitsbericht 2023/2024, Bundestagsdrucksache 21/1400, S. 109.

⁶ BKartA, Tätigkeitsbericht 2019/2020, Bundestagsdrucksache 19/30775, S. 106 f. (B7-104/20).

⁷ BKartA, Tätigkeitsbericht 2023/2024, Bundestagsdrucksache 21/1400, S. 108.

⁸ BKartA, Beschluss vom 28. September 2021, V-36/20; Tätigkeitsbericht 2020/21, Bundestagsdrucksache 19/30775, S. 94 f.

⁹ BKartA, Tätigkeitsbericht 2023/2024, Bundestagsdrucksache 21/1400, S. 108, 110 f.

¹⁰ BKartA, Fallbericht vom 3. September 2018, B7-185/17; Tätigkeitsbericht 2023/2024, Bundestagsdrucksache 21/1400, S. 111.

Als bisherige Bilanz der Normanwendung weist das BKartA trotz seiner grundsätzlichen Kritik an Bereichsausnahmen vom Kartellverbot darauf hin, dass die Anwendung der Regelung nach § 30 Absatz 2b GWB gut funktioniere. Die Auslegung der Norm bereite lediglich insoweit Schwierigkeiten, als sie explizit auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Verlage ziele, was eine Rationalisierung erfordere. Zum Tatbestandsmerkmal „Zeitungs- oder Zeitschriftenverlage“ könne sich zudem die Frage stellen, ob für die Einschlägigkeit des § 30 Absatz 2b GWB die Vereinbarung zwingend zwischen den konkreten (Tochter-)Gesellschaften getroffen werden muss, die Zeitungs- oder Zeitschriftenverlage sind, oder ob es auch genügt, wenn an der Konzernspitze oder in der Unternehmensgruppe ein Zeitungs- oder Zeitschriftenverlag besteht und die Vereinbarung zwischen Gesellschaften der Unternehmensverbände geschlossen wird, die nicht selbst Zeitungs- oder Zeitschriftenverlage sind.

2. Stellungnahmen des Bundesverbands Digitalpublisher und Zeitungsverleger (BDZV) und des Medienverbandes der freien Presse (MVFP)

Vom BDZV und dem MVFP wird die Erleichterung verlagswirtschaftlicher Kooperationen durch die Einführung des § 30 Absatz 2b GWB als ein besonders wichtiges wettbewerbsrechtliches Element angesehen. Sie betonen die Bedeutung einer freien und unabhängigen, regelmäßig erscheinenden Presse, welche als Wesenselement einer freien und demokratischen Gesellschaft ihre Aufgabe nur erfüllen könne, wenn sie sich im wirtschaftlichen Wettbewerb finanzieren kann. Der zunehmende wirtschaftliche Druck durch große Internetplattformen erfordere, dass die Verlage ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten bündeln können, um die wirtschaftliche Grundlage für ihre Zeitungen und Zeitschriften erhalten zu können. Die Verlage seien daher zwingend auf Kooperationen angewiesen. Nur so könnten sie Effizienzen heben und Kosten einsparen. Die Gründe zur Einführung der Ausnahme liegen somit nach Ansicht der Verbände weiterhin vor.

Im Bereich der regionalen Kooperationen habe die Vorschrift bereits gewirkt und sei weiterhin unverzichtbar. Sie müsse aber ebenso nationale Bündelungen und Vereinbarungen erfassen. Denn die mit dem „intermedialen Wettbewerb“ im Gesetzestext angesprochenen relevanten Wettbewerber – in erster Linie die großen Internetplattformen – seien ebenfalls nicht auf regionale Gebiete beschränkt, sondern entfalteteten ihre ökonomische Übermacht gerade in nationalen Märkten. Das gelte heutzutage umso mehr als übermächtige Digitalplattformen zunehmend Funktionen digitalen Pressevertriebs übernehmen und die Verlage als Einzelunternehmen willkürlichen und ökonomisch nicht tragfähigen Verbreitungsbedingungen schutzlos ausgeliefert seien. Deshalb sei ein beschränkter Anwendungsbereich von großem Nachteil. Die Ausnahmeregelung des § 30 Absatz 2b GWB solle vielmehr auch bundesweite Kooperationen erfassen

Zudem sei, insbesondere im Bereich von bundesweit erscheinenden Zeitschriften bei die Aufgreifschwelle der Fusionskontrolle überschreitenden Umsätzen nachteilig, dass § 30 Absatz 2b GWB keine Anwendung auf Fusionen finde, z. B. bei Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens. Hier sollte es für Zusammenschlüsse ausschließlich verlagswirtschaftlich tätiger Tochterunternehmen von Verlagen ebenfalls eine Privilegierung durch eine Ausnahme von der Fusionskontrolle geben.

3. Stellungnahmen der Monopolkommission

In ihrem XXII. Hauptgutachten „Wettbewerb 2018“ würdigte die Monopolkommission auch die kartellrechtliche Ausnahmeregelung für die Presse und betont darin ihr Verständnis für das Anliegen der Regelung des § 30 Absatz 2b GWB¹¹: Erlöse im wirtschaftlichen Wettbewerb ermöglichten es den Presseverlagen, ihre Beiträge im publizistischen Wettbewerb zu finanzieren. Die Digitalisierung trage auch dazu bei, dass sich mediale Angebote aufeinander zu entwickeln. Zugleich biete sie neuen Anbietern mit innovativen Geschäftsmodellen Markteintrittsmöglichkeiten.

Die Monopolkommission hat jedoch Zweifel, dass das Zulässigwerden von bis zur Geltung des § 30 Absatz 2b GWB unzulässigen Kooperationen geeignet ist, zum Ziel der Förderung publizistischer Vielfalt beizutragen. Denn es bestünden bereits vielfältige verlagswirtschaftliche Kooperationen, die durch Effizienzen – auch ohne Anwendung von

§ 30 Absatz 2b GWB – als kartellrechtlich gerechtfertigt anzusehen sind. Wenn etwa auf den Lesermärkten eine Zusammenarbeit das Überleben mit einem gemeinsamen überregionalen Teil ermögliche, dürfe dies nicht als wettbewerbsbeschränkend (Arbeitsgemeinschaftsgedanke) bzw. durch die Effizienzen als gerechtfertigt

¹¹ Wettbewerb 2018, XII. Hauptgutachten der Monopolkommission, 2018, S. 38 ff., insbesondere Randnummer 82 ff.

(§§ 2 f. GWB) anzusehen sein¹². Auch seien freistellungsfähige Kooperationen auf den Anzeigenmärkten bei Druck, Zustellung oder ähnlichen Vertriebsdienstleistungen denkbar.

Zudem sei eine spürbare Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels und damit der Anwendungsbereich des europäischen Kartellverbots immer dann in Betracht zu ziehen, wenn die Zusammenarbeit nicht nur rein lokale Bedeutung hat. Da hier wegen des Vorranges des EU-Kartellrechts eine praktische Wirkungslosigkeit von § 30 Absatz 2b GWB bestehe, werde die Rechtssicherheit für die Unternehmen letztlich nicht erhöht.

III. Fazit

Die mit der 9. GWB-Novelle eingeführte kartellrechtliche Ausnahmeregelung für die verlagswirtschaftliche Zusammenarbeit von Zeitungs- und Zeitschriftenverlage im nicht-redaktionellen Bereich wurde von den Presseverlagen vielfach in Anspruch genommen. Das BKartA hat hierbei in vielen Fällen Guidance gegeben und damit den Weg für zulässige Kooperationen – etwa im Bereich der gemeinsamen Anzeigenvermarktung – frei gemacht.

Hardcore-Absprachen wie etwa Gebietsabsprachen wurden hingegen nicht als zulässig erachtet.

Auch wenn – wie von der Monopolkommission angemerkt – die betreffenden Kooperationen bereits nach allgemeinen Regelungen (§ 2 GWB bzw. Artikel 101 Absatz 3 AEUV) vom Kartellverbot freigestellt sein können, dürfte § 30 Absatz 2b GWB insofern dennoch den Nachweis für eine Ausnahme vom Kartellverbot erleichtern. Mit jeder kartellrechtlichen Bereichsausnahme kann allerdings als Kehrseite eine Verringerung des Wettbewerbschutzes verbunden sein. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt sich das gesetzliche Erfordernis, dass die beteiligten Unternehmen eine Ermöglichung der Stärkung ihrer wirtschaftlichen Basis für den intermediären Wettbewerb über den reinen Ausschluss von Wettbewerb hinaus vorbringen müssen.

In welchem Ausmaß die Erweiterung der kartellrechtlichen Spielräume zur Stärkung der wirtschaftlichen Grundlage der Presseverlage im intermediären Wettbewerb beigetragen hat, lässt sich jedoch nur schwerlich quantifizieren – dies gerade auch angesichts der Selbstveranlagung der Unternehmen bei der Prüfung der Kartellrechtskonformität ihrer Vereinbarungen.

Die erleichterte Kooperationsmöglichkeit hat sich angesichts der dem BKartA bekannt gewordenen Fälle jedenfalls in Bezug auf regionale Kooperationen vielfach ausgewirkt, hier insbesondere beim regional geprägten Bereich der Tageszeitungen. Bei bundesweiten Kooperationen, die geeignet sind, den zwischenstaatlichen Handel spürbar zu beeinträchtigen, ist § 30b Absatz 2b GWB wegen des Vorrangs des europäischen Kartellrechts nicht anwendbar und kann somit die Rechtssicherheit für Unternehmen nur in begrenztem Maße erhöhen. Rechtlich besteht für den nationalen Gesetzgeber aufgrund des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs jedoch keine Möglichkeit, im Anwendungsbereich des Artikels 101 AEUV Ausnahmenvorschriften vorzusehen, die im Gemeinschaftsrecht nicht vorgesehen sind. Daher ist hier der Nachweis für eine Freistellung vom Kartellverbot nach allgemeinen Regeln gemäß Artikel 101 Absatz 3 AEUV zu führen. Auch wenn die in § 30 Absatz 2b Satz 3 GWB vorgesehene Möglichkeit, mit Blick auf Artikel 101 AEUV eine förmliche Entscheidung der Kartellbehörde zu beantragen, kaum in Anspruch genommen wurde, hat das BKartA den Unternehmen in vielen Fällen beratend zur Seite gestanden.

Mit Blick auf weitergehende Forderungen, die Ausnahme des § 30 Absatz 2b GWB auf die Fusionskontrolle zu erstrecken, ist Folgendes zu beachten: Bereits im Zuge der 8. sowie der 10. GWB-Novelle wurden die Hürden für Zusammenschlüsse im Pressebereich gesenkt (siehe hierzu unter A.). Weitere Lockerungen müssten die hiermit verbundenen Risiken von Konzentrationstendenzen im medialen Bereich im Blick behalten. Zudem können nach § 30 Absatz 2b GWB zulässige und am Markt etablierte verlagswirtschaftliche Kooperationen durchaus bereits jetzt auch im Rahmen der Zusammenschlusskontrolle berücksichtigt werden. Denn diese werden in der Fallpraxis des BKartA bei der Analyse der wettbewerbsrechtlichen Situation vor und nach dem Zusammenschluss miteinbezogen, wohingegen kartellrechtswidrige Kooperationen außer Betracht zu lassen sind.

¹² Aus Sicht des BKartA dürfte eine Wettbewerbsbeschränkung allerdings dann vorliegen können, wenn in sogenannten Mehrzeitungskreisen (in denen also mehr als eine Zeitung erscheint) der gleiche (nicht-lokale) Mantelteil verwendet wird. Sei es, dass Zeitung A ihn von der im gleichen Gebiet erscheinenden Zeitungsgruppe B bezieht oder dass beide Zeitungen Mantellieferungsverträge mit dem gleichen Dritten vereinbart haben.

