

Böge, Ulf

Article

Freiheit, Verantwortung, Wettbewerb: zur Diskussion über die Pressefusionskontrolle

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Böge, Ulf (2005) : Freiheit, Verantwortung, Wettbewerb: zur Diskussion über die Pressefusionskontrolle, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 74, Iss. 3, pp. 10-18,
<https://doi.org/10.3790/vjh.74.3.10>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99397>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Freiheit, Verantwortung, Wettbewerb – Zur Diskussion über die Pressefusionskontrolle*

Von Ulf Böge**

Zusammenfassung: Die von Dezember 2003 bis Juni 2005 geführte Diskussion über neue wettbewerbsrechtliche Vorschriften für Zeitungsverlage hat zahlreiche grundlegende Fragen aufgeworfen: Welche Rolle spielen die Prinzipien des Wettbewerbsschutzes in Krisenzeiten? Wie viel Diskussion braucht eine Gesetzesänderung? Welchen Einfluss haben große Zeitungsverlage auf Politik und Öffentlichkeit? In welchem Verhältnis stehen Wettbewerb und Meinungsvielfalt zueinander? Der vorliegende Beitrag analysiert in diesem Zusammenhang kritisch die vorgetragenen Argumente für pressezufällige Ausnahmen vom allgemeinen Wettbewerbsrecht, erläutert die im Laufe der Diskussion mehrfach veränderten Vorschläge für eine solche Regelung und beurteilt deren branchenspezifische wie gesamtwirtschaftliche Auswirkungen aus wettbewerblicher Sicht. Darüber hinaus ordnet der Autor das Thema Pressefusionskontrolle in den größeren Kontext von unternehmerischer Freiheit und unternehmerischer Verantwortung ein und warnt vor einer mangelnden Sensibilität der großen Unternehmen gegenüber unserem Wirtschafts- und Gesellschaftssystem.

Summary: The discussion from December 2003 until June 2005 about new competition provisions for newspaper publishers has raised numerous basic questions: What role do the principles of protecting competition play in times of crisis? How much discussion does an amendment to the law need? What influence do major newspaper publishers have on politics and the public? In what relation do competition policy and diversity of opinion stand to each other? In this context this article critically analyses the arguments presented for press-specific exemptions from general competition law, explains the proposals for such a regulation which were amended several times during the discussion and assesses their effects on the sector and the overall economy from a competition perspective. In addition the author classifies media merger control within the greater context of entrepreneurial freedom and responsibility and warns of the lack of sensitivity on the part of the large companies towards our economics and social system.

1 Vorbemerkung

Die seit Dezember 2003 vorgelegten Vorschläge zur Neuregelung der wettbewerbsrechtlichen Vorschriften für Presseunternehmen sind – nach einigen Startschwierigkeiten – zumindest in der Fachöffentlichkeit intensiv diskutiert worden. Neben den potenziellen Auswirkungen der verschiedenen Regelungen auf die Presselandschaft wurden in diesem Zusammenhang auch immer wieder grundsätzliche ordnungspolitische Auswirkungen möglicher Neuregelungen thematisiert. Der vorliegende Beitrag möchte zum einen die geführte Diskussion aus fachlicher, wettbewerblicher Sicht beleuchten, gleichzeitig das Thema aber auch in den größeren Kontext von unternehmerischer Freiheit und Verantwortung einordnen.

* Stand: Juli 2005.

** Bundeskartellamt.

Eine erweiterte Betrachtung der Diskussion über die Pressefusionskontrolle wirft unter anderem die grundsätzliche Frage nach den herrschenden Vorstellungen über unsere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung auf. Sollen die einzelnen Wirtschaftsteilnehmer (weiterhin) frei entscheiden können oder soll der Staat die Verantwortung für den Einzelnen übernehmen? Freiheit und Verantwortung gehören untrennbar zusammen. Sie können nicht auf unterschiedliche Instanzen verteilt werden. Unternehmen, die freiheitlich agieren wollen, müssen auch verantwortlich handeln. Diese Verantwortung gilt nicht nur für das unternehmerische Risiko, sondern auch hinsichtlich möglicher Konsequenzen für das Gesamtsystem. Unternehmen haben in einem freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem ein hohes Maß an sozialer und gesellschaftspolitischer Verantwortung. Kein Unternehmen darf erwarten, dass andere sich an die Regeln von Markt und Wettbewerb halten, wenn es dies selbst nicht tut. Bezogen auf kontrollrechtliche Veränderungen zur Pressefusionskontrolle waren zwei Ziele bzw. Verhaltensweisen vor allem bei großen Zeitungsverlagen zu beobachten: zum einen die deutliche Reduzierung des Wettbewerbs in der Presselandschaft und zum Zweiten der Versuch, kritische Stimmen vom öffentlichen und politischen Meinungsbildungsprozess auszuschließen.

2 **Notwendigkeit neuer Wettbewerbsregeln für die Presse?**

Die zwischen Dezember 2003 und Juni 2005 geführte Diskussion über eine Neuregelung der Pressefusionskontrolle ist nur im Zusammenhang mit den sie auslösenden Behauptungen und Forderungen einzelner Zeitungsverlage und des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) richtig zu verstehen und zu beurteilen.

Streng genommen sind die Forderungen nach einer Lockerung der Pressefusionskontrolle ebenso alt wie die Regeln zur Pressefusionskontrolle selbst. Hinter dem heute großen Schlagwort „Pressefusionskontrolle“ verbarg sich allerdings lange Zeit nichts anderes als die im Jahr 1976 in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) eingeführten niedrigeren Aufgreifschwelle für Fusionen von Presseverlagen. Der Gesetzgeber wollte damit – wie in einzelnen anderen Branchen – sicherstellen, dass die Fusionskontrolle, mit der marktbeherrschende Positionen einzelner oder mehrerer Unternehmen verhindert werden sollen, auch auf den häufig kleinen räumlichen Märkten von Zeitungen und Zeitschriften greift (vgl. Bundestagsdrucksache 1974). Diese „Sonderregel“ hat sich bis heute bewährt, da die bis Anfang der 70er Jahre rollende Konzentrationswelle (vgl. z.B. Appellius 2005) auf den Zeitungsmärkten nachhaltig gebremst werden konnte. Die materielle Beurteilung von Pressefusionen richtete sich hingegen wie in allen anderen Branchen nach dem gleichen allgemeinen Kriterium der Verhinderung von Marktbeherrschung.

Die jüngsten Forderungen nach einer „Reform“ der Pressefusionskontrolle zielten in erster Linie jedoch nicht auf eine Abschaffung der besonderen Aufgreifschwelle für Pressefusionen, sondern darauf, spezielle Ausnahmen von der materiellen Grenze der Marktbeherrschung einzuführen und damit faktisch die Fusionskontrolle für Presseunternehmen abzuschaffen. Gerade zu Beginn der Diskussion wurde dieser wichtige Unterschied oft nicht hinreichend deutlich gemacht und die Tragweite der angestrebten Neuregelungen durch Begriffe wie „Reform“ oder „Überarbeitung“ verharmlost.

Die verschiedenen für die Forderungen nach einer Abschaffung der Pressefusionskontrolle vorgetragenen Argumente variierten je nach aktueller Lage einzelner Verlage, wurden

aber in erster Linie stets von großen Verlagen bzw. vom BDZV vorgetragen. Zu den wesentlichen von dieser Seite angeführten Argumenten gehörten insbesondere die mangelnde Expansionsmöglichkeit der Verlage im Inland, die durch die Werbeflaute bedingte konjunkturelle Krise, die durch das Internet und das Wegbrechen der Leserschaft bedingte strukturelle Krise, eine angeblich zu enge Marktabgrenzung durch das Bundeskartellamt, angebliche Beschränkungen der Kooperationsmöglichkeiten durch das Kartellrecht und schließlich die Notwendigkeit der Rettung kleinerer Verlage zum Zwecke der Vielfaltsicherung (siehe z.B. BDZV 2004).

Die im Einzelnen zur konjunkturellen und zur strukturellen Entwicklung der Branche vorgetragenen Punkte sind – zumindest zeit- bzw. teilweise – zutreffend. Konjunkturelle Probleme zeichnen sich aber insbesondere durch ihren vorübergehenden Charakter aus. So scheint z.B. die zu Beginn der Debatte vielbeschworene Werbeflaute heute bereits weitgehend überwunden. Auch litten keineswegs alle Verlage gleichermaßen unter den vorgetragenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten, wie u.a. die ungebrochene Expansionstätigkeit der WAZ-Gruppe oder des Springer-Konzerns im Ausland belegt.¹ Letzteres entkräftet im Übrigen auch das Argument, die deutschen Pressemärkte müssten vor ausländischen Medienriesen oder Investoren geschützt werden. Die strukturellen Veränderungen im Medienmarkt haben für diejenigen Verlage, die beispielsweise selbst die Möglichkeiten des Internet frühzeitig für ihre Zwecke nutzten, keineswegs nur Nachteile gebracht. Konjunkturelle oder strukturelle Entwicklungen können in jedem Fall aber kein Grund für eine Änderung des Wettbewerbsrechts sein! Denn wäre das Wettbewerbsrecht nur dann anwendbar, solange es den Unternehmen nicht in die Quere kommt, gäbe es kein Wettbewerbsrecht mehr. Konjunkturelle und strukturelle Veränderungen treffen auch andere Branchen. Die Lösung der damit verbundenen Probleme muss jedoch über den Markt und nicht durch den Staat erfolgen!

Weder theoretisch nachvollziehbar noch praktisch belegt sind die vorgetragenen Kritikpunkte an der Praxis des Bundeskartellamtes: Sowohl die Marktabgrenzung als auch die Kooperationsmöglichkeiten im Pressebereich entsprechen der Vorgehensweise des Amtes in allen anderen Branchen. Zahlreiche Beispiele zeigen, dass Kooperationen von Presseverlagen – insbesondere in den Bereichen Anzeigen, Vertrieb oder Druck – bis zur Grenze der Marktbeherrschung genehmigungsfähig sind. Ebenso hat das Kartellamt Fusionen unterhalb der Marktbeherrschungsschwelle sowie so genannte Sanierungsfusionen auf Zeitungsmärkten genehmigt. Das einzige Beispiel, das – nach wiederholter Aufforderung des Bundeskartellamtes – seitens des BDZV für die angeblich negative Auswirkung der Pressefusionskontrolle vorgetragen wurde, betraf den Fall der Honnefer Volkszeitung: Die Honnefer Volkszeitung wurde im Sommer 2002 eingestellt, da die Übernahme durch den benachbarten Bonner Generalanzeiger angeblich niemals das Einverständnis des Bundeskartellamtes erhalten hätte. Die nachträglichen Ermittlungen des Amtes in diesem „Beispielfall“ ergaben jedoch, dass ein Gespräch mit dem Bundeskartellamt über eine mögliche Übernahme niemals stattgefunden hatte. Vielmehr hatte der Bonner Generalanzeiger bereits mit Wirkung zum 1. Januar 1990 sämtliche Anteile an der Honnefer Volkszeitung übernommen, ohne das Amt zu informieren.

¹ Vgl. Financial Times Deutschland (2004a), Süddeutsche Zeitung (2004a).

Das Argument, die Aufweichung der Fusionskontrolle bei Presseverlagen sei zur Rettung der kleinen Verlage und der Pressevielfalt erforderlich, bleibt – abgesehen von dem grundsätzlichen Widerspruch zwischen Konzentration und Vielfalt – nicht zuletzt solange höchst zweifelhaft, wie es nur von großen Verlagen vertreten wird und betroffene kleine Verlage heftigen Widerstand gegen diese Forderung leisten (vgl. Verband Deutscher Lokalzeitungen 2004).

Ungeachtet der Fragwürdigkeit der vorgetragenen Argumente gegen die Pressefusionskontrolle ist das Nachdenken über Veränderungen und Verbesserungen der geltenden Rechtsvorschriften legitim. Ein bewährtes Gesetz sollte jedoch nicht ohne eine kritische Analyse der Argumente, der Alternativen und der Konsequenzen geändert werden. Das Bundeskartellamt sieht seine Aufgabe auch darin, auf wettbewerbliche Auswirkungen von Gesetzesänderungen hinzuweisen, und hat sich daher frühzeitig für eine intensive Diskussion über das Thema Pressefusionskontrolle eingesetzt.

3 **Auslöser der Debatte**

Äußerer Aufhänger für die jüngsten Forderungen von Zeitungsverlagen und BDZV war die 7. Novelle des GWB, die das deutsche Recht an zahlreiche Änderungen des europäischen Kartellrechts anpassen sollte. Das Thema Pressefusionskontrolle war weder der Auslöser noch der zentrale Inhalt der Novelle. Vom ursprünglichen „Anhängsel“ der Novelle wurde es jedoch zu dem am heftigsten diskutierten und umstrittenen Punkt, der schließlich zu den erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung der gesamten GWB-Novelle führte.

Forciert wurde die Debatte über eine Änderung der Pressefusionskontrolle aber auch durch die Untersagungsentscheidungen des Bundeskartellamtes im Fall Tagesspiegel/Berliner Zeitung, der zu einer marktbeherrschenden Stellung des Holtzbrinck-Konzerns auf dem Berliner Zeitungsmarkt geführt hätte (vgl. Bundeskartellamt 2002). Von der ersten Untersagung des Vorhabens im Dezember 2002, über den im September 2003 letztlich zurückgenommenen Antrag auf Ministererlaubnis und der erneuten Untersagung des Falles im Februar 2004 bis zur Bestätigung der Kartellamtsentscheidung durch das Oberlandesgericht Düsseldorf im Oktober 2004 (Oberlandesgericht Düsseldorf 2004) wurden die Diskussionen über mögliche neue Presseregelungen auch stets mit den konkreten Auswirkungen auf dieses Übernahmeverhaben verbunden.

4 **Entwicklung der Vorschläge zur Pressefusionskontrolle**

Der erste Referentenentwurf für das neue GWB vom Dezember 2003 sah im Wesentlichen drei Änderungen an den geltenden Regeln zur Pressefusionskontrolle vor:

1. eine Verdopplung der allgemeinen Umsatzschwelle von 25 Mill. Euro auf 50 Mill. Euro,
2. die Einführung einer Bagatellschwelle zur kontrollfreien Übernahme von Verlagen mit weniger als 2 Mill. Euro Umsatz und

3. die Einführung der so genannten Altverlegerklausel.

Der BDZV begrüßte diese Vorschläge weitgehend (vgl. BDZV 2004) und übernahm in seiner offiziellen Stellungnahme nahezu wortgleich den Textvorschlag von WAZ-Gruppe und DuMont-Schauberg, obwohl sich kleine Verleger innerhalb des Verbandes zum Teil sehr kritisch zu den Neuregelungen geäußert hatten (vgl. Financial Times Deutschland 2004b).

Eine *Verdopplung der allgemeinen Umsatzschwelle für Pressefusionen auf 50 Mill. Euro* würde zweifellos zu einer erhöhten Konzentration führen, da sich mehr Verlage ohne fusionskontrollrechtliche Prüfung zusammenschließen könnten. Betroffen wären ca. 50 der insgesamt knapp 350 Verlage in Deutschland. Eine Anhebung der allgemeinen Aufgreifschwelle wäre zwar mit dem System und den Grundsätzen der Fusionskontrolle noch vereinbar, da das Kriterium der Marktbeherrschung als materielle Genehmigungsgrenze erhalten bliebe. Die Regelung käme im Übrigen nur kleinen und mittelständischen Verlagen zugute, da Großverlage wegen ihrer Umsatzerlöse von mehr als 500 Mill. Euro unter die Kriterien der allgemeinen Fusionskontrolle fallen. Das Bundeskartellamt hat sich dennoch gegen eine derartige Erhöhung der Aufgreifschwelle als nicht zwingend erforderlich und konzentrationsfördernd ausgesprochen.

Die erstmalige *Einführung einer Bagatellschwelle zur kontrollfreien Übernahme von Verlagen mit weniger als 2 Mill. Euro Umsatz* käme hingegen insbesondere den großen Verlagen zugute. Auch die größten Zeitungskonzerne könnten danach rund 30 kleinere Konkurrenten übernehmen, ohne dass die wettbewerblichen Auswirkungen zu kontrollieren wären. Diese Regelung käme der Zielsetzung, regionale Zeitungsketten bilden zu können, entgegen (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2003). Die Zahl der so genannten Ein-Zeitungs-Kreise, die derzeit bereits mehr als 50 % aller Landkreise in Deutschland ausmachen, würde damit weiter steigen. Obwohl eine Bagatellgrenze – wie es sie auch für andere Branchen gibt – grundsätzlich mit dem System der Fusionskontrolle vereinbar wäre, würde ein solcher Freistellungsbereich zur verstärkten Ausbreitung der großen Verlage in Deutschland führen. Aus Sicht des Bundeskartellamtes würde eine solche – allein im Interesse der großen Konzerne liegende – Neuregelung den Zielen von Vielfalt und Wettbewerb klar zuwiderlaufen.

Sowohl die Anhebung der allgemeinen Aufgreifschwelle als auch die Einführung einer Bagatellschwelle betreffen die Frage nach der Anmeldepflicht eines Fusionsvorhabens, nicht die Frage nach der Zulässigkeit einer Fusion. Beide Vorschläge wurden in der Folge kaum diskutiert und in den späteren Gesetzentwürfen unverändert beibehalten.

Der dritte Aspekt des Referentenentwurfs vom Dezember 2003 betraf die *Einführung einer so genannten Altverlegerklausel*, wonach Fusionen auch dann zulässig sein sollten, wenn die beteiligten Verlage hierdurch eine marktbeherrschende Stellung erreichen, solange die publizistischen Einheiten (Redaktionen) erhalten bleiben. Nach der ursprünglichen Gesetzesformulierung sollte diese Voraussetzung erfüllt sein, sobald der Veräußerer oder ein Dritter 25 % der Stimmrechte hält, ein Mitbestimmungsrecht bei wesentlichen Entscheidungen hat sowie über das Eigentum am Titelrecht verfügt. Die Einhaltung dieser Bedingungen sollte durch entsprechende Verhaltensaufgaben des Bundeskartellamtes überwacht werden.

Mit der Altverlegerklausel sollte die Entstehung oder Verstärkung von Marktbeherrschung – die bislang in allen Branchen ein Untersagungsgrund war – für Presseunternehmen erstmals gesetzlich abgesichert werden. Sowohl auf den Leser- als auch auf den Anzeigemärkten könnten Verlage damit – zulasten nicht zuletzt der werbetreibenden Wirtschaft – Marktpositionen aufbauen, die vom Wettbewerb nicht mehr hinreichend kontrolliert wären. Das Konzept des wirtschaftlichen Wettbewerbs zwischen unabhängigen Verlagen, das bislang stets als Voraussetzung für echte Meinungsvielfalt angesehen wurde, würde aufgegeben. Ein konzerninterner Wettbewerb, wie er durch die Einflussmöglichkeiten des Altverlegers/Dritten gewährleistet werden sollte, kann jedoch keinen Ersatz für echten Wettbewerb darstellen. Darüber hinaus provozierte die Altverlegerklausel Umgehungs-lösungen z.B. in der Form, dass ein ehemaliger Manager des übernehmenden Zeitungskonzerns zum „Dritten“ gemacht wird. Eine sinnvolle Absicherung der Bedingungen wäre u.a. deshalb nicht möglich gewesen, weil Verhaltensauflagen durch das Bundeskartellamt grundsätzlich unzulässig sind und eine laufende Verhaltenskontrolle zudem verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen würde. Aus der Sicht des Bundeskartellamtes, das die Bestimmungen anzuwenden hätte, wären diese nicht justiziabel gewesen. Schließlich würde die Einführung einer Altverlegerklausel einen grundsätzlichen Bruch mit dem System der Fusionskontrolle bedeuten, entsprechende Ausnahmeforderungen anderer Branchen wären zweifellos die Folge.

Mit dem folgenden Regierungsentwurf vom Mai 2004 (vgl. Bundestagsdrucksache 2004) wurde einerseits versucht, die Altverlegerklausel durch eine besondere Missbrauchskontrolle abzusichern; andererseits wurde eine weitgehende Freistellung von Anzeigenkooperationen vorgesehen.

Die *Absicherung der Altverlegerklausel* sah ergänzend zu den bisherigen Bedingungen die Notwendigkeit des Zusammenschlusses als erforderliche Voraussetzung für eine Genehmigung trotz Marktbeherrschung vor. Diese Notwendigkeit sollte dann gegeben sein, wenn drei Jahre lang die Erlöse eines Unternehmen rückläufig sind oder unter dem Durchschnitt liegen. Ferner sollte den großen Verlagen eine „Kettenbildung“ untersagt sein – zweifellos eine Reaktion auf die Ankündigung des Vorstandsvorsitzenden des Springer-Konzerns, zukünftig „Regionalzeitungsketten“ bilden zu wollen (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2003).

Das Bundeskartellamt sah angesichts der Unbestimmtheit der Begriffe und der Manipulierbarkeit der Bedingungen auch in diesen Eingrenzungen der Altverlegerklausel keinen wirksamen Schutz vor einer Umgehung der Regelung. Die zuvor bereits geäußerten Kritikpunkte der mangelnden Justiziabilität behielten damit ihre Gültigkeit.

Die zweite Änderung im Regierungsentwurf bestand in einer weitgehenden *Freistellung von Anzeigenkooperationen* ohne Größenbegrenzung und der Ausschaltung der Fusionskontrolle in diesem Bereich.

Die Problematik und Gefahr des Kooperationsbegriffs liegen zunächst darin, dass „Kooperation“ positiv klingt, letztlich aber jede Form von Kartellabsprache bis hin zur nackten Preisabsprache umfasst. Der Wettbewerb im Anzeigenbereich könnte dadurch – unabhängig von der Größe und der Marktstellung der beteiligten Verlage – vollständig ausgeschaltet werden. Auch durch das Kooperationsmodell würde für Presseunternehmen

ein neuer Ausnahmbereich geschaffen, der deutlich über das hinausgeht, was in anderen Branchen zulässig ist. Die Auswirkungen dieses Vorschlags gingen letztlich sogar weiter als die des Altverlegermodells, da die unternehmerische Zusammenarbeit von Wettbewerbern in Anzeigenkooperationen an keinerlei Bedingungen geknüpft werden sollte.

Der Deutsche Bundestag nahm im März 2005 mit den Stimmen der rot-grünen Koalitionsmehrheit schließlich eine erneut überarbeitete Fassung des Gesetzentwurfes an (vgl. Bundsratsdrucksache 2005). Angesichts der massiven Kritik u.a. von kleinen Verlagen, seitens Vertretern der Opposition (vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung 2004b, Frankfurter Allgemeine Zeitung 2004) und aus der Wissenschaft (Monopolkommission²/wissenschaftlicher Beirat³) wurde das Altverlegermodell komplett aus dem Gesetzentwurf gestrichen. Gleichzeitig wurden die Kooperationsmöglichkeiten für Zeitungsverlage vom Anzeigenbereich auf Druck und Vertrieb ausgeweitet.

Als Voraussetzungen für die Kooperation von Zeitungen im Anzeigen-, Druck- oder Vertriebsbereich nennt dieser Gesetzentwurf die Rationalisierung wirtschaftlicher Vorgänge, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen, die Erforderlichkeit der Zusammenarbeit für die langfristige Fortführung mindestens einer der beteiligten Zeitungen und die Begrenzung der Kooperationsbeteiligten auf maximal fünf Zeitungen. Die entsprechenden Vereinbarungen sollten gemäß dem Gesetzentwurf vor ihrer Durchführung bei der Kartellbehörde anzumelden sein, diese könnte innerhalb einer Frist von drei Monaten widersprechen. Gemeinschaftsunternehmen zum Zwecke einer derartigen Zusammenarbeit sollten hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den unmittelbar betroffenen Märkten auch fusionskontrollrechtlich nicht untersagt werden können, wenn die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Kooperation erfüllt sind. Die gesamte Sonderregelung sollte nach fünf Jahren außer Kraft treten, die bis dahin geschlossenen Kooperationen sollten jedoch weiterhin erlaubt sein.

Die Streichung der Altverlegerklausel einschließlich der wenig praktikablen Missbrauchsvorschriften stellte einen erheblichen Fortschritt dar. Im Vergleich zum Regierungsentwurf wurden zudem die Voraussetzungen der Ausnahmeregelungen für den Pressebereich verschärft und somit ihr Anwendungsbereich eingeschränkt. Darüber hinaus wurde die Kontrolldichte durch die Kartellbehörden deutlich erhöht. Die Grundtendenz einer besonderen Privilegierung von Kartellen im Pressebereich wäre jedoch bestehen geblieben. Im Bereich der reinen Kooperationen wurde der Ausnahmbereich gegenüber dem Regierungsentwurf noch erweitert. Eine echte zeitliche Beschränkung dieser Sonderregelung fehlte. Wie bei engen Kooperationen bei Anzeigen, Druck und Vertrieb die Unabhängigkeit der Redaktionen sichergestellt werden sollte, blieb unklar. Problematisch war darüber hinaus, dass die Anwendung des europäischen Kartellrechts – das keine Sonderregeln für den Pressebereich kennt – auf Kooperationen mit grenzüberschreitender Wirkung zur Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte führen kann. Im Bereich der reinen Fusionskontrolle blieb es nach dem Gesetzentwurf bei der Einführung einer De-Minimis-Klausel (2 Mill. Euro) sowie bei der Heraufsetzung der allgemeinen Aufgreifschwelle (50 Mill. Euro). Dies alleine würde eine erhebliche Konzentrationswelle im Pressewesen auslösen.

² Vgl. Monopolkommission (2004).

³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004).

Der BDZV hat die Verabschiedung des Gesetzesentwurfes durch den Bundestag zwar im Grundsatz begrüßt, insbesondere aber die Einschränkungen der Kooperationserleichterungen kritisiert (vgl. BDZV 2005). Der Verband der Deutschen Zeitschriftenverleger (VDZ) hingegen sah in der neuen Regelung die Gefahr eines Zwei-Klassen-Presserechts, da sie ausschließlich für Zeitungen, nicht aber für Zeitschriften gelten sollte, und drohte mit Klage beim Bundesverfassungsgericht, falls Zeitschriftenverlegern keine entsprechenden „kartellrechtlichen Strukturhilfen“ zugebilligt würden (Süddeutsche Zeitung 2004c).

Letztlich hat der Gesetzgeber von der Einführung spezieller Ausnahmeregeln für den Pressebereich im Rahmen der 7. GWB-Novelle abgesehen und die geltenden Vorschriften beibehalten.

4 Pressefusionskontrolle zwischen Freiheit und Verantwortung

Auch wenn die Novelle des GWB am 1. Juli 2005 als Ergebnis des Vermittlungsausschusses ohne Änderungen im Bereich der „Pressefusionskontrolle“ in Kraft getreten ist – die seit Dezember 2003 geführte Debatte über das Thema hat einmal mehr deutlich gezeigt, wie schnell Unternehmen die Prinzipien von Freiheit und Wettbewerb einschließlich der unternehmerischen Verantwortung über Bord werfen, sobald diese ihren eigenen Zielen entgegenstehen. Verantwortung müssen Unternehmen in erster Linie für ihr eigenes unternehmerisches Handeln und die damit untrennbar verbundenen Risiken übernehmen. Keine Branche ist vor konjunkturellen Schwankungen und strukturellen Entwicklungen geschützt – im Gegenteil gehören Veränderungen zur Dynamik der Märkte. Chancen und Risiken sind Merkmale unternehmerischer Tätigkeit. Das Gleichgewicht in einer Volkswirtschaft ginge verloren, könnten Unternehmen in „guten Zeiten“ zweistellige Umsatzrenditen einfahren, in „schlechten Zeiten“ aber Verluste auf die Allgemeinheit abwälzen.

Zur Verantwortung insbesondere der großen Unternehmen und der Verbände einer Branche sollte es – gerade aufgrund ihrer besonderen Machtposition und Einflussmöglichkeiten – gehören, die Werte unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung insgesamt zu achten. Zeitungskonglomerate, die über ihre eigenen Publikationen mit einseitigen Darstellungen öffentlich Stimmung für ein Gesetz machen, das nur ihnen selbst zugute kommt, werden dieser Verantwortung nicht gerecht.

Im vorliegenden Fall der Pressefusionskontrolle hat – nach einigen Anstößen von außen – zumindest eine Diskussion der Fachöffentlichkeit über das Thema stattgefunden. Hierdurch kamen nicht nur die Kritiker und die Benachteiligten der geforderten Änderungen zu Wort, es wurden vor allem wichtige Fakten offen gelegt und das Bewusstsein für die Tragweite einer vermeintlich kleinen Gesetzeskorrektur geschaffen. Diese – zu einem großen Teil auch über die Presse kontrovers ausgetragene – Diskussion hat einmal mehr deutlich gemacht, wie wichtig echter (Meinungs-)Wettbewerb zwischen wirtschaftlich selbstständigen Verlagen ist. Ohne eine solche Diskussion kann die Politik faktisch keine sachgerechte Entscheidung treffen.

Es besteht die Gefahr, dass eine derartige Diskussion in anderen Situationen nicht erfolgt und so wichtige Prinzipien unserer Wirtschaftsordnung von den Unternehmen selbst schleichend ausgehöhlt werden. Wo Markt und Wettbewerb aber nicht (mehr) funktionieren, muss früher oder später der Staat regulierend eingreifen. Sehr anschaulich wird das

durch die Entwicklung im Strom- und Gasmarkt belegt. Der neue enge Regulierungsrahmen für die Strom- und Gasmärkte wäre vermutlich vermeidbar gewesen, wenn sich die betroffenen Energieunternehmen und -verbände auf marktkonforme Lösungen für die Netzproblematik hätten einigen können. Die Ausweitung der staatlichen Aufsicht über die Rundfunkmärkte auf den Pressebereich wäre sicherlich kein wünschenswertes Szenario. Unternehmerische Freiheit, die sich auch als Freiheit von staatlicher Bevormundung versteht, kann daher nur erhalten werden, wenn sich die Unternehmen ihrer Verantwortung für das eigene Handeln, auch bezogen auf die Erhaltung unseres freiheitlichen Wirtschaftssystems und der damit verbundenen Werte, wieder stärker bewusst würden. Andernfalls untergraben sie die Grundlage ihrer Existenz als freie Wirtschaftssubjekte.

Literaturverzeichnis

- Appelius, Stefan: Vielfalt ist nicht Formsache. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15. März 2005.
- BDZV (2004): Pressemitteilung vom 11. Februar 2004. Download unter: www.bdzv.de
- BDZV (2005): Pressemitteilung vom 11. März 2005. Download unter: www.bdzv.de
- Bundeskartellamt (2002): Fusionskontrollentscheidungen vom 10. Dezember 2002. Download unter: www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Fusion/Fusion02/B6_98_02.pdf und vom 02. Februar 2004. Download unter: www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Fusion/Fusion04/B6_120_03.pdf
- Bundesratsdrucksache (2005): Nr. 210/05 vom 08. April 2005.
- Bundestagsdrucksache (1974): Nr. 7/2954 vom 11. Dezember 1974.
- Bundestagsdrucksache (2004): Nr. 15/3640 vom 12. August 2004.
- Financial Times Deutschland (2004a): WAZ prüft Gebot für kroatische Tageszeitung. *Financial Times Deutschland* vom 09. Februar 2004.
- Financial Times Deutschland (2004b): Große Zeitungsverlage setzen sich im Streit um Fusionsregeln durch. *Financial Times Deutschland* vom 28. Januar 2004.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2003): Dieses unselige Modell – Interview mit dem Vorstandsvorsitzenden von Axel Springer. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27. Oktober 2003.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2004): Union gegen die Pläne für Pressefusionen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 05. Mai 2004.
- Monopolkommission (2004): *Die Pressefusionskontrolle in der siebten GWB-Novelle*. Sondergutachten vom März 2004. Download unter: www.monopolkommission.de/sg_42/text_s42.pdf
- Oberlandesgericht Düsseldorf (2004): Beschluss vom 27. Oktober 2004, VI-Kart 7/04(V).
- Süddeutsche Zeitung (2004a): Axel Springer Verlag auf Einkaufstour. *Süddeutsche Zeitung* vom 15. April 2004.
- Süddeutsche Zeitung (2004b): Stopp in Stuttgart. *Süddeutsche Zeitung* vom 28. Mai 2004.
- Süddeutsche Zeitung (2004c): Protest gegen Pressefusionsrecht. *Süddeutsche Zeitung* vom 04. November 2004.
- Verband Deutscher Lokalzeitungen e.V. (2004): Pressemitteilung vom 02. Februar 2004. Download unter: www.lokalpresse.de
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004): Keine Aufweichung der Pressefusionskontrolle. *WiW* 2004: 622 ff.