



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

Stellungnahme

9. Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) Anhörung der Verbände

Stephan Kolbe

Koordinator für Medienpolitik

ver.di-Bundesverwaltung

Ressort 3 / Fachbereich 8

Paula-Thiede-Ufer 10

10179 Berlin

9. GWB-Novelle

Stellungnahme Bereich Medien und Publizistik

Vorbemerkung

Die Sicherstellung einer vielfältigen und qualitativen Medienlandschaft in Deutschland als wesentlicher Bestandteil der Demokratie ist ein Kernanliegen der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di). Dabei kann insbesondere die Fusionskontrolle den erforderlichen medienrechtlichen Regulierungsrahmen nicht ersetzen, ist aber notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für die Gewährleistung publizistischer Vielfalt. Dabei ist daran zu erinnern, dass die besonderen Regelungen für die Presse (abweichende Aufgreifschwelle) aus der Spezifik der Pressemärkte begründet wurden und zu begründen sind, auch wenn medienpolitische Motive dabei eine erhebliche Rolle spielten.

Schon die letzte GWB-Novelle hat zu massiven Erleichterungen für Presseverlage geführt, unter anderem durch eine deutliche Anhebung der Aufgreifschwelle für Verlagsfusionen. Die vorgeblichen Wettbewerbserleichterungen, wie sie die 9. GWB-Novelle vorsieht, sind aus Sicht der ver.di mittel- und langfristig eher wettbewerbshinderlich und werden den teilweise dramatischen Verschiebungen auf den Pressemärkten nicht gerecht. Zudem werden gänzlich ungleiche Marktverhältnisse (Zeitungen – Zeitschriften) gleich behandelt, was den realen Wettbewerbsbedingungen nicht entspricht.

Der vorliegende Referentenentwurf schlägt vor, Zeitungs- und Zeitschriftenverlagen künftig die verlagswirtschaftliche Zusammenarbeit zu ermöglichen (§ 30 Abs. 2b GWB-Entwurf). Davon sollen die Redaktionen nicht erfasst werden. Dies soll, so die Begründung, den Handlungsspielraum von Presseunternehmen angemessen erweitern helfen und es ihnen ermöglichen, ihre wirtschaftliche Basis zu stärken. Die Regelung soll somit gar zum „Schutz der Pressevielfalt“ (S. 40 Ref-E) beitragen. Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft hält diese Einschätzung für nicht nachvollziehbar und lehnt den Vorschlag daher ab.

Die wesentlichen Gründe für die Ablehnung lauten (Zusammenfassung):

1. Die Öffnung im GWB für Presseunternehmen ist an keine klaren Normen gebunden und stellt in der Ausweitung von Abwägungsspielräumen kein geordnetes und plausibles Verfahren mehr dar.
2. Die Erhaltung redaktioneller Unabhängigkeit ist schon heute bei verbundenen Unternehmen eine wettbewerbsrechtlich nicht fassbare Norm und wird durch die Trennung von Redaktion und Verlagswirtschaft noch mehr zu einer Fiktion – dies nun in einer Unzahl von verbundenen oder noch selbstständigen Unternehmen.

3. Die rechtlich zwar gebotene, aber fachlich nicht gerechtfertigte Gleichbehandlung von Zeitungen und Zeitschriften macht eine den wirklichen Markt- und Wettbewerbsbeziehungen gerechte allgemeine Regelung (zudem als eine Art Generalklausel) unmöglich.
4. Die Begründung und damit auch unterlegte Norm dieses Gesetzesentwurfs berücksichtigt nicht die Machtverhältnisse, die bereits heute durch den Verbund von Print- und Online-Angeboten breitflächig die Presselandschaft, insbesondere die Zeitungsmärkte, strukturieren. Mit der beabsichtigten „Generalklausel“ werden die großen Player in der digitalen Transformation deutlich bevorzugt vor den noch selbstständigen und mittelständischen Presseunternehmen.

Zur Begründung im Einzelnen:

Der Gesetzesentwurf ermöglicht die wirtschaftliche Zusammenarbeit in allen Verlagsbereichen, ausgenommen die Redaktionen. Dabei sind die regionalen Zeitungsmärkte, die in dieser Branche vorherrschen, auf der Ebene verbundener Unternehmen bereits hoch konzentriert. Die führenden Mediengruppen im Zeitungsbereich zentralisieren nicht nur längst standortunabhängige Prozesse, sondern tauschen auch flächendeckend Inhalte aus. Innerhalb dieser Mediengruppen bzw. -konzerne kann von einer redaktionellen Unabhängigkeit nicht mehr die Rede sein. So ist schon heute der Grundsatz, dass die Eigenständigkeit von Unternehmen notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung publizistischer Vielfalt ist, verletzt. Eine weitreichende verlagswirtschaftliche Kooperationserlaubnis, wie sie der Gesetzesentwurf vorsieht, würde die publizistische Vielfalt erheblich weiter schwächen.

Darüber hinaus handelt es sich bei Zeitschriftenverlagen um gänzlich andere Marktverhältnisse. Bei den Zeitschriftenmärkten (untergliedert in die großen Gruppen von Publikumszeitschriften, Fachzeitschriften und Kundenzeitschriften) handelt es sich überwiegend um überregionale Märkte, die zudem völlig unterschiedlich strukturiert sind. Zudem vollzieht sich hier die digitale Transformation anders, also sind auch die Wettbewerbsbeziehungen von den regionalen Zeitungsmärkten zu unterscheiden. Bereits heute sind Medienhäuser wie die Burda Gruppe große Player auf den relevanten Online-Werbemärkten, dies im Wesentlichen wie im Fall des nur noch überregional aufgestellten Zeitungsbereichs von Axel Springer mit nicht-publizistischen Angeboten. Wiederum ist der breit gefächerte Fachmedienmarkt von Verlagen bereits früh durch einen Medien-Mix weiter erschlossen worden. Neben den noch auf den regionalen Zeitungsmärkten agierenden mittelständischen selbstständigen Unternehmen würden beispielsweise die vielen mittelständischen selbstständigen Unternehmen auf dem Fachmedienmarkt unter erheblichen Druck seitens der Konzerne und anders verbundener Unternehmen geraten.

Unpräzise spricht der Gesetzentwurf von „verlagswirtschaftlicher Zusammenarbeit“ und erweitert damit die bereits heute flächendeckenden Kooperationen regionaler Tageszeitungen auf den Anzeigenmärkten ins völlig Unbestimmte. Solchen Anzeigenkooperationen im Kleinen, die dem Erhalt regionaler Verlage förderlich sind, wäre sofort ein Ende gesetzt, würden unter „verlagswirtschaftlicher Zusammenarbeit“ auch Gemeinschaftsunternehmen in den Bereichen Vermarktung und Vertrieb erfasst. Denn das würde dazu führen, dass die in diesen Bereichen marktbeherrschenden Unternehmen die kleineren vom Markt verdrängen. Auf dem Markt der Publikumszeitschriften wiederum wären dann auch Zusammenarbeitsformen bis zur Marktbeherrschung zwischen Mediengruppen wie Bertelsmann und Burda möglich. In der bereits heute angestrebten Kombination von regionaler Verbreitung und überregionaler crossmedialer Vermarktung (Gemeinschaftsunternehmen etwa von Axel Springer und der Funke Mediengruppe) wird allein durch die enorme Reichweite der Bild-Zeitung als Printprodukt und Onlineplattform (wiederum gestützt durch umfangreiche Onlineauftritte nicht-publizistischer Art) ein enormer Druck auf Wettbewerber im Zeitungsmarkt ausgeübt: Diese würden gegen eine derart geballte Reichweitenmacht erheblich eingeschränkt in ihrer Entwicklungsfähigkeit durch die notwendige digitale Transformation.

Ein solcher Prozess erhöht den Druck auf die redaktionelle Unabhängigkeit. Redaktionen können kaum als eigenständige Unternehmen geführt werden. Der systematische Zusammenhang zwischen Redaktion und Verlag ergibt sich in erster Linie durch den Vertrieb (und nur in zweiter Linie durch die Vermarktung/Anzeigen). Dabei gilt die Faustformel: Redaktionen generieren Reichweite (Leserinnen und Leser), der Vertrieb generiert Erlöse (Käuferinnen und Käufer von Exemplaren oder Abonnements). Gerade die seit einigen Jahren feststellbare Paradoxie, dass erstmals seit Jahrzehnten Zeitungsinhalte an Reichweite gewinnen, aber die Erlöse nicht nachkommen (bedingt durch Vermarktungsprobleme aufgrund neuer Endgeräte und Formate), zeigt, dass beide Bereiche zwingend in wirtschaftlicher Einheit geführt werden müssen. Die auch wirtschaftliche Verselbstständigung redaktioneller Einheiten führt zu einer Verzerrung innerhalb der Wertschöpfungsketten in der Verlagswirtschaft. Faktisch reduziert dies nämlich die Redaktionen zu reinen Zulieferbetrieben, die konzerngebunden einem wettbewerbsverzerrenden Preisdruck ausgeliefert werden – was bereits heute konzernintern in allen Mediengruppen feststellbar ist.

Gefahr für die Pressevielfalt und redaktionelle Unabhängigkeit

Die mit dem Gesetzesvorhaben zu erwartenden negativen Folgen für die journalistische Qualität und die publizistische Vielfalt sind absehbar. Denn Kooperationen vertiefen naturgemäß die Nähe zwischen Verlagen, lassen Abhängigkeiten entstehen und enden häufig in Fusionen oder Übernahmen. Schon jetzt ist absehbar, dass vor allem große Medienhäuser und -konzerne ihre Marktmacht nutzen werden, um Kooperationen durchzusetzen und ihre Einflussbereiche auszudehnen. Das eigentliche Ziel der Pressefusionskontrolle, die Vielfalt der Presse als unabdingbare Säule einer demokratischen Gesellschaft zu erhalten, wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf konterkariert.

Hinzu kommt, dass die Neuregelung unabhängig von den wettbewerbsrechtlichen Fragen zu einem deutlichen Abbau von Arbeitsplätzen im Verlagsgewerbe führen wird. Denn Kooperationen zielen stets auf Synergieeffekte – und diese lassen sich am ehesten bei den Personalkosten heben. Wenn außerdem bei weitreichenden Kooperationen im verlagswirtschaftlichen Bereich nur noch die Redaktionen als letzte unabhängige „Inseln“ bestehen bleiben, entstehen „entkernte“ Zeitungen, in denen die Redaktionen allein nicht mehr überlebensfähig sind. Der ohnehin schon enorme Wettbewerbsdruck, der auf den Redaktionen und ihren Beschäftigten lastet, würde sich weiter erhöhen. Redaktionen würden noch stärker als „Kostenverursacher“ wahrgenommen – mit der Konsequenz, auch hier weiter Kosten senken zu wollen durch Arbeitsplatzabbau oder die Schließung von Redaktionen.

Unklare Normen für Entscheidungen der Kartellbehörde

Mit dem Gesetzentwurf wird in Bezug auf die Presse auf wettbewerbsfördernde Faktoren in der Verbindung von Druckerzeugnissen und digitalen Produkten bzw. deren Märkte abgezielt. Dabei verliert man allerdings die differenzierten Wettbewerbsbeziehungen auf den Print-Märkten aus dem Blick. Hier ist ein deutlicher Widerspruch zur letzten GWB-Novelle erkennbar: Ging es seinerzeit vorgeblich darum, die „kleineren“ Wettbewerbspartner vor den „großen“ zu schützen, wird dieser Anspruch nun aufgegeben. Die Rückwirkungen etwa von verlagswirtschaftlichen Kooperationen – die das Kerngeschäft der Unternehmen und nicht allein interne und externe Dienstleistungen ausmachen – führen zu einer erdrückenden Übermacht von in der Digitalisierung weit fortgeschrittenen Medienhäusern.

Wie die Kartellbehörde den wettbewerbsfördernden Effekt auf Online-Märkten (die zudem völlig intransparent sind, da der größte Player, Google, keine verlässlichen Daten publiziert und deshalb bei Berechnungen von „Bedarfsmärkten“ nur durch grobe Schätzungen berücksichtigt werden kann) im Verhältnis zu wettbewerbsbegrenzenden Effekten bewerten soll, ist völlig unklar. Hinzuweisen ist darüber hinaus darauf, dass genau diese Abwägung – begrenzte Marktbeherrschung hinzunehmen, sofern auf anderen Märkten Wettbewerb gefördert werden kann – genauso zu den bislang schon geltenden Normen für Entscheidungen der Kartellbehörde gehört wie die Abwägung wirtschaftlicher Lebensfähigkeit eines Unternehmens (z.B. im Sanierungsfall).

Kooperationen ermöglichen „Nachbarschaftsfusionen light“

Im Rahmen der letzten GWB-Novelle haben die Verlegerverbände massiv, aber erfolglos für die Einführung sogenannter Nachbarschaftsfusionen geworben. Nach den Wünschen der Verleger sollten Fusionen von Nachbarschaftsverlagen vom Bundeskartellamt genehmigt werden, wenn die Verlage hätten nachweisen können, dass sie seit zehn Jahren nicht im Wettbewerb zueinander gestanden haben. Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft hatte sich deutlich gegen eine solche Regelung ausgesprochen, da ein erheblicher Konzentrationsprozess die Folge gewesen wäre. Das befürchtete Szenario: Vor allem starke Verlage hätten vom Fusionsrecht Gebrauch gemacht aufgrund der attraktiven Aussicht auf Synergieeffekte durch den Zukauf von Verlagen und Zeitungstiteln an ihren „Rändern“.

Die Folgen: Ein weiterer Verlust publizistischer Vielfalt durch die Ausdehnung von publizistischen Einheiten oder Ein-Zeitungs-Kreisen. Das jetzt vorgesehene Kooperationsrecht weist genau in diese Richtung. Eine Zusammenarbeit ist naturgemäß für jene Verlage interessant, die sich ein Einzugsgebiet teilen oder deren Einzugsgebiete aneinandergrenzen. Die Redaktion ausgenommen, sollen Kooperationen in allen

Verlagsbereichen möglich sein. Dazu gehören zum Beispiel das Anzeigen- und Werbegeschäft, der Vertrieb, Druck und Herstellung sowie die Zustellung. Das bedeutet für die Verleger, dass sie ihren Wunsch nach Nachbarschaftsfusionen zu wesentlichen Teilen über den Umweg von Kooperationsvereinbarungen durchsetzen können. Der stärkere Vertragspartner wird dabei die Geschäftspolitik des schwächeren Partners spürbar mitbestimmen. Nach Ansicht der ver.di geht von dem Gesetzesvorhaben daher auch an dieser Stelle eine Gefahr die publizistische Vielfalt aus.

Kooperationen sind der falsche Anreiz

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird das Kartellrecht im Pressebereich weiter aufgeweicht. Damit wird der ursprüngliche Sinne des Gesetzes, die publizistische Vielfalt zu erhalten, konterkariert. Anlass für die Einführung der Regelungen im Jahr 1976 war das anhaltende massive Zeitungssterben in der Bundesrepublik. Das Gesetz hatte im Anschluss spürbar dazu beigetragen, den mit dem Zeitungssterben verbundenen Verlust publizistischer Vielfalt einzudämmen und die Medienkonzentration zu verlangsamen. ver.di fragt sich deshalb, warum Regelungen, die erfolgreich eingeführt wurden, um das Zeitungssterben aufzuhalten, nun – mit der gleichen Begründung – wieder gelockert werden sollen.

Nach Ansicht von ver.di liegt es vor allem in der Verantwortung der Verlage, die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle voranzutreiben, um in Zukunft bestehen zu können. Erleichterungen im Pressekartellrecht aber, die stets auf Kosten der publizistischen Vielfalt gehen, dürfen nicht als Ausgleich für mangelnde Wettbewerbsfähigkeit dienen. Zu schwerwiegend sind die langfristigen Konsequenzen sowohl für die publizistische Vielfalt und damit die Rolle der Presse in unserer Demokratie als auch für die Beschäftigten und ihre Arbeitsplatzsituation.

ver.di weist deshalb erneut darauf hin, vermehrt über sinnvolle Maßnahmen der Presseförderung zu diskutieren, für die es in anderen Ländern bereits vielversprechende Ansätze gibt.

Darüber hinaus ist es dringend erforderlich, um die Entwicklung der Medienmärkte sinnvoll beurteilen zu können, eine aussagekräftige Medienstatistik einzuführen, wie sie auch im Koalitionsvertrag festgeschrieben wurde.