

22.06.2012



Stellungnahme des Bundesverbandes Presse-Grosso zu einer gesetzlichen Absicherung des Presse-Grosso-Systems in der 8. GWB-Novelle

Der Bundesverband Deutscher Buch-, Zeitung- und Zeitschriften-Grossisten e.V. (im allgemeinen bezeichnet als „Bundesverband Presse-Grosso“) ist der Verband der in Deutschland tätigen selbstständigen Presse-Grossisten. Er hat aktuell 52 Mitglieder. Daneben gibt es 15 Presse-Grossisten überwiegend mit Verlagsbeteiligung. Der Bundesverband Presse-Grosso verhandelt mit den Verlagen über die Leistungsanforderungen und die Handelsspannen regelmäßig auch im Auftrag der verlagsabhängigen Grossisten.

Der Bundesverband Presse-Grosso hält eine gesetzliche Absicherung des heutigen Grosso-Systems für unbedingt erforderlich.

Inhaltsübersicht:

I. Zusammenfassung	2
II. Gesetzesvorschlag	4
III. Begründung des Gesetzesvorschlages	5
1. Ziel: Sicherung von Pressevielfalt und Überallerhältlichkeit.....	5
2. Notwendigkeit bundesweit einheitlicher Leistungen und Konditionen	5
3. Die System-Essentials des deutschen Pressevertriebssystems werden durch eine strenge Kartellrechtsanwendung gefährdet	6
4. Bekenntnis zu „Branchenvereinbarungen“	7
5. Einschränkung der Anwendbarkeit des europäischen Kartellverbots erforderlich	8

22.06.2012



I. Zusammenfassung

Das Grosso-Vertriebssystem ist der wichtigste Absatzkanal der Presseverlage. Das Presse-Grosso beliefert alle Presse führenden Einzelhändler jeweils mit neutral disponierten Gesamtsortimenten. Das System ist die Grundlage der im internationalen Vergleich einzigartigen Pressevielfalt und Überallerhältlichkeit und des ungehinderten Marktzutritts für alle Presseerzeugnisse in Deutschland. Der Bundesverband Presse-Grosso nimmt in diesem System wichtige unternehmerische Funktionen wahr. Er ist der Verhandlungspartner der Verlage für die Leistungsanforderungen und die Handelsspannen. Damit gewährleistet er ein einheitliches Leistungs- und Spannniveau in Deutschland. Die Grossisten sind jeweils nur in bestimmten, von Verlagen vergebenen Gebieten tätig, die zusammen lückenlos die gesamte Bundesrepublik abdecken. Die Gebietsgrenzen und das Verhandlungsmandat des Bundesverbandes Presse-Grosso sind inzwischen Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen. Es steht zu befürchten, dass im Zuge dieser Auseinandersetzungen festgestellt wird, dass das Grosso-Vertriebssystem mit dem gegenwärtigen deutschen und europäischen Kartellrecht nicht vereinbar ist.

Deswegen bedarf es einer klarstellenden Änderung des Kartellrechtes. Die auch verfassungsrechtlich hochwertigen Rechtsgüter der Pressevielfalt und Überallerhältlichkeit wären gefährdet, wenn das System aus kartellrechtlichen Gründen zusammenbräche. Schon die Gefahr eines solchen Zusammenbruches muss ausgeschlossen werden. Der Bundesverband Presse-Grosso schlägt eine Änderung des GWB in § 30 vor, die die Zulässigkeit der Essentialia des Systems bestätigt. Im Hinblick darauf, dass auf das System auch europäisches Kartellrecht anwendbar ist, bedarf es zusätzlich der Aktivierung des einzigen Instruments, das die europäischen Verträge den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen, um unter bestimmten Voraussetzungen die volle Anwendung der europäischen Wettbewerbsregeln einzuschränken. Art. 106 Abs. 2 AEUV sieht vor, dass u.a. das Kartellverbot des Art. 101 AEUV für Unternehmen, „die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut“ sind, nicht anwendbar ist, soweit es die Erfüllung dieser Aufgaben verhindert oder – nach der Rechtsprechung des EuGH – zumindest gefährdet. Der Gesetzgeber kann ausdrücklich klarstellen, dass die Presse-Grossisten im Hinblick auf ihre besonderen Verpflichtungen für Pressevielfalt und Überallerhältlichkeit mit diesen Dienstleistungen „betraut“ werden. Durch den unter II. wiedergegebenen Formulierungsvorschlag für das GWB lassen sich diese Vorstellungen in die Gesetzessprache umzusetzen.

Der vorliegende Entwurf ist die Weiterentwicklung eines Vorschlages, den der Bundesverband Presse-Grosso im Januar 2012 mit den Verbänden der Zeitschriftenverleger (VDZ) und Zeitungsverleger (BDZV) erarbeitet hatte. Er ist gegenüber diesem Vorschlag um die Regelung im Hinblick auf Art. 106 Abs. 2 AEUV ergänzt.

22.06.2012



II. Gesetzesvorschlag

Es wird vorgeschlagen, § 30 GWB, der die Preisbindung für Zeitungen und Zeitschriften regelt, durch folgenden Abs. 2a zu ergänzen:

(2a)¹ Vereinigungen von Unternehmen, welche gemäß Abs. 1 Preise für Zeitungen oder Zeitschriften binden (Presseverlage), und Vereinigungen von deren Abnehmern, die im Preis gebundene Zeitungen oder Zeitschriften mit Remissionsrecht beziehen und mit Remissionsrecht an Letztveräußerer verkaufen (Presse-Grossisten), können für die von ihnen vertretenen Unternehmen Branchenvereinbarungen treffen, insbesondere über Handelsspannen und sonstige Vergütungen und die dadurch abgegoltenen Leistungen sowie über Vertriebsgebiete der Presse-Grossisten.² Presse-Grossisten, die zu den Bedingungen dieser Branchenvereinbarungen Sortimente von Zeitungen oder Zeitschriften verschiedener Presseverlage vertreiben, sind in ihrem Vertriebsgebiet zum neutralen Vertrieb aller ihnen von Presseverlagen angebotenen Zeitungen und Zeitschriften an jeden Letztveräußerer, der von ihnen mit einem Sortiment beliefert werden will, verpflichtet; sie sind im Sinne von Art. 106 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut.

22.06.2012



III. Begründung des Gesetzesvorschlages

1. Ziel: Sicherung von Pressevielfalt und Überallerhältlichkeit

- Das heutige System des deutschen Presse-Grosso beruht auf einem breiten Konsens aller am Pressevertrieb beteiligten Wirtschaftsstufen. Es gewährleistet im Sinne des Art. 5 Grundgesetz die Pressevielfalt und Überallerhältlichkeit aller Presseobjekte. Angesichts der Fragen, die sich hinsichtlich der kartellrechtlichen Zulässigkeit des Presse-Grosso-Systems stellen, ist eine gesetzliche Absicherung erforderlich. Im Hinblick auf die Wettbewerbsregeln des AEUV sollte eine ausdrückliche Bestätigung des deutschen Gesetzgebers erfolgen, dass die Presse-Grossisten mit „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ betraut sind.
- Die einzelnen Zeitungen und Zeitschriften fügen sich im Vertrieb durch den Pressegroßhändler beim Einzelhändler zu einem bedarfsgerechten Pressesortiment zusammen. Die Neutralität und Überallerhältlichkeit dieses Pressesortiments ist nur gewährleistet, wenn die Konditionen und Leistungen der Presse-Grossisten für vergleichbare Objekte identisch sind. Damit ist die Voraussetzung geschaffen, dass der Grossist die Sortimente anhand der Verkäuflichkeit der Titel und nicht nach Gewinnmargen der einzelnen Titel zusammenstellt.
- Die Gliederung des bundesweiten Pressevertriebs in Vertriebsgebiete der einzelnen Grossisten gewährleistet die volle Abdeckung des Gesamtgebietes, die neutrale Disposition der an die Einzelhändler gelieferten Sortimente entsprechend der Nachfrage im jeweiligen Gebiet und die Verhinderung von Über- und Unterbelieferungen. Das Alleingebiets-Grosso ist das betriebswirtschaftlich effizienteste System, das die Vollversorgung des Bundesgebietes mit allen Presseerzeugnissen, die täglich in wenigen Morgenstunden erreicht werden muss, gewährleistet.

2. Notwendigkeit bundesweit einheitlicher Leistungen und Konditionen

- Alle Verlage, die Presseerzeugnisse über den Groß- und Einzelhandel vertreiben, nutzen das Preisbindungsprivileg des § 30 GWB. Dadurch ist sichergestellt, dass

überall in Deutschland die Presseerzeugnisse zu jeweils gleichen Preisen sowohl an den Einzelhandel als auch an den Letztverbraucher verkauft werden. Damit hat der Gesetzgeber aus verfassungsrechtlichen und medienpolitischen Gründen die Grundlage dafür geschaffen, dass bundesweit sowohl auf Großhandels- als auch auf Einzelhandelsebene gleiche Preise gelten.

- Dieses einheitliche Preissystem wird derzeit durch ein einheitliches Gefüge der Handelsspannen im Verhältnis der Verlage zu den Grossisten ergänzt. Die Einheitlichkeit wird dadurch erreicht, dass der Bundesverband Presse-Grosso im Auftrag seiner Mitglieder und der anderen Grossisten mit den Verlagen Handelsspannen vereinbart, die sich primär an den bundesweiten Auflagen der einzelnen Objekte, und auch an weiteren Kriterien orientieren (Funktionsrabatt). Dies setzt ein einheitliches Leistungsniveau der Grossisten voraus, über das sich die Grossisten und die Verlage, teils unmittelbar, teils über die Verbände regelmäßig verständigen.

3. Wichtige System-Essentials des deutschen Pressevertriebssystems werden durch eine strenge Kartellrechtsanwendung gefährdet

- Der Bundesverband Presse-Grosso ist der Auffassung, dass alle Vereinbarungen, die dem gegenwärtigen Grosso-Vertriebssystem zu Grunde liegen, kartellrechtlich zulässig sind. Soweit sie gegen die Kartellverbote des Art. 101 Abs. 1 AEUV und des § 1 GWB verstoßen, erfüllen sie jedenfalls die Freistellungsvoraussetzungen des Art. 101 Abs. 3 AEUV bzw. § 2 Abs. 1 GWB. Dabei sind auch verfassungsrechtliche Vorgaben durch Art. 5 GG und Art. 11 Abs. 2 der Europäischen Grundrechte-Charta („Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet“) zu beachten.
- Es besteht die Gefahr, dass diese kartellrechtliche Beurteilung höchstrichterlich nicht bestätigt wird. Deswegen ist jetzt ein Handeln des Gesetzgebers erforderlich. Wenn das Urteil des Landgerichts Köln vom 14.2.2012 rechtskräftig würde, würde das System mit allen seinen Vorteilen für Pressevielfalt und Überallerhältlichkeit nicht mehr wie bisher praktiziert werden können.
- Das Landgericht Köln verweist die Grossisten und Verlage auf die Möglichkeit, die Konditionen und Leistungsanforderungen in bilateralen Verhandlungen und Vereinbarungen zu regeln. Derartige bilaterale Verhandlungen und Verein-

barungen sind schon aus Rechtsgründen nicht sinnvoll möglich, weil sowohl die Verlage als Preisbinder als auch die Grossisten als Marktbeherrscher Gleichbehandlungspflichten unterliegen.

- Unterschiede in den Konditionen und Leistungsanforderungen führen nicht nur zum Wegfall der Einheitlichkeit und Planungssicherheit für Neutitel, sondern auch dazu, dass die Großverlage ihre Marktmacht im Verhältnis zu den einzelnen GROSS-Firmen ganz anders ausspielen können als gegenüber dem Verband. Es steht zu befürchten, dass dann die Verlage entsprechend ihrer Marktmacht sachlich ungerechtfertigte wirtschaftliche Vorteile für sich selbst und ihre Titel erreichen, und dass die kleinen Verlage und deren Objekte benachteiligt werden.
- Das heute praktizierte Konditionensystem trägt den Bedürfnissen und Leistungsanforderungen aller Verlage – im Hinblick insbesondere auf Tageszeitungen und Zeitschriften, kleinere und größere Titel, billige und teure Objekte – Rechnung. Damit ist notwendigerweise eine gewisse gegenseitige Alementierung und Mischkalkulation für alle Verlage verbunden. Auf sie kann im Interesse der kleinen Verlage und kleinen Objekte nicht verzichtet werden. Der Bundesverband Presse-GROSS hat bei den in den letzten Jahrzehnten praktizierten Verhandlungen und Vereinbarungen mit den Verlagen stets einen angemessenen Interessenausgleich erreicht.

4. Bekenntnis zu „Branchenvereinbarungen“

- Der Vorschlag zur Ergänzung des § 30 durch einen neuen Abs. 2a knüpft an die positiven Ziele des Preisbindungsprivilegs für Zeitungen und Zeitschriften an. Er geht von der gegenwärtigen Struktur des deutschen Pressevertriebs aus, der die Überallerhältlichkeit und die Pressevielfalt gewährleistet. In der ersten Stufe beliefern die Presseverlage die Presse-GROSSisten, die – in der zweiten Stufe – die Presse führenden Einzelhändler in einem bestimmten Gebiet mit einem Sortiment beliefern. Alle innerhalb der vorgesehenen Verkaufszeit nicht verkauften Zeitungen und Zeitschriften können auf Grund des Remissionsrechts zum vollen Einstandspreis vom Einzelhandel an den Presse-GROSSisten und von diesem an die Verlage remittiert werden.
- Die Einheitlichkeit der Konditionen und Leistungen wird gewährleistet durch Vereinbarungen des Bundesverbandes Presse-GROSS mit den Verlagen bzw.

durch Vereinbarungen zwischen den Verbänden der Verlage und des Presse-Grosso („Branchenvereinbarungen“). Der Entwurf sieht im Interesse einer ansonsten drohenden Destabilisierung des Grosso-Systems und aus Gründen der „Waffengleichheit“ für die Verbände beider Seiten die Möglichkeit vor, jeweils für die von ihnen vertretenen Unternehmen Vereinbarungen über Handelsspannen und sonstige Vergütungen, die dadurch abgegoltenen Leistungen und Vertriebsgebiete, abzuschließen.

- Diese Branchenvereinbarungen gewährleisten, dass die Konditionen auch für den Vertrieb neuer Objekte kalkulierbar und für jeden Verlag transparent sind. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Einheitlichkeit der Handelsspannen und Leistungen eine optimale Grundlage für den Marktzutritt neuer Verlage und neuer Objekte ist.
- Abs. 2 Satz 1 beruht auf der rechtlichen Bewertung, dass die dort geregelten Branchenvereinbarungen für den Erhalt des deutschen Pressevertriebs notwendig sind. Soweit Zweifel an ihrer Zulässigkeit nach deutschem Recht bestehen, enthält Abs. 2a Satz 1 die gesetzgeberische Klarstellung, dass sie die Freistellungsvoraussetzungen des § 2 Abs. 1 GWB erfüllen. Soweit in den Branchenvereinbarungen auch ein Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 AEUV gesehen wird, gilt diese Bewertung auch für die identischen Freistellungsvoraussetzungen des Art. 101 Abs. 3 AEUV.

5. Einschränkung der Anwendbarkeit des europäischen Kartellverbots erforderlich

- Angesichts der Tatsache, dass auf das deutsche Pressevertriebssystem auch europäisches Kartellrecht anwendbar ist, reicht aber eine bloße „Klarstellung“ der kartellrechtlichen Zulässigkeit des Grosso-Vertriebssystems nicht aus. Die einzige Möglichkeit, die dem deutschen Gesetzgeber zur Verfügung steht, um die Anwendbarkeit des europäischen Kartellverbots zurückzudrängen, besteht in der Anwendbarkeit des Art. 106 Abs. 2 AEUV. Diese Bestimmung sieht vor, dass die Wettbewerbsregeln des AEUV – insbesondere auch Art. 101 AEUV – für Unternehmen, „die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind“, nicht anwendbar sind, soweit sie die Erfüllung dieser Aufgaben verhindern oder – nach der Rechtsprechung des EuGH – zumindest gefährden.

- Die Tätigkeit der Grossisten besteht in Dienstleistungen. Angesichts der Bedeutung dieser Tätigkeit für das Funktionieren des Pressevertriebs insgesamt handelt es sich zweifellos um eine Dienstleistung „von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“. Um Art. 106 Abs. 2 AEUV anwendbar zu machen, muss eine „Betrachtung“ durch einen öffentlich-rechtlichen Akt erfolgen. Es wird vorgeschlagen, diese „Betrachtung“ unmittelbar im GWB vorzunehmen.
- Mit der Betrachtung der Presse-Grossisten mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse korrespondiert die Verpflichtung der Presse-Grossisten zur Neutralität, zur Aufnahme aller Presse-Objekte und zur Belieferung aller Einzelhändler im jeweiligen Vertriebsgebiet. Diese Verpflichtungen sind im ersten Halbsatz von Satz 2 ausdrücklich hervorgehoben und als unmittelbar wirkende Rechtspflichten ausgestaltet. Ggf. sollten sie noch in § 81 GWB mit Sanktionen bewehrt werden.
- Das Ziel der Branchenvereinbarungen ist die möglichst weitgehende räumliche Abdeckung des Bundesgebietes. Das ist aus der Sicht des Bundesverbandes Presse-Grosso heute und weiterhin gewährleistet, weil der Verband nicht nur für seine Mitglieder handelt, sondern auch im Auftrag der Presse-Grossisten, die wegen der Beteiligung von Verlagen nicht seine Mitglieder sind.
- Mit der „Betrachtung“ des Presse-Grossisten i.S.v. Art. 106 Abs. 2 AEUV ist keine Verpflichtung der Verlage verbunden, die Dienste des Presse-Grosso in Anspruch zu nehmen. Mit ihr wird aber erreicht, dass die Presse-Grossisten zur Unterhaltung eines Presse-Vertriebssystems verpflichtet sind.
- Die „Betrachtung“ der Grossisten erfolgt im Hinblick auf die besonderen Verpflichtungen, denen die Grossisten zur Sicherung von Pressevielfalt und Überallerhältlichkeit unabhängig von eigenen betriebswirtschaftlichen Rentabilitätsüberlegungen unterliegen. Damit wird zugleich deutlich, dass eine „Betrachtung“ der Verlage nicht in Betracht kommen kann. Die Verlage sind schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht verpflichtet, das von den Presse-Grossisten angebotene und unterhaltene, das gesamte Bundesgebiet abdeckende Vertriebsnetz in Anspruch zu nehmen.
- Die Betrachtung der Grossisten mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse führt dazu, dass die Wettbewerbsregeln des AEUV keine An-

wendung finden, soweit ohne die als wettbewerbsbeschränkend angesehenen Vereinbarungen die Erfüllung der den Presse-Grossisten übertragenen Aufgaben von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gefährdet wäre. Diese Voraussetzung ist sowohl für die Gebietsbindung der Grossisten als auch das Verhandlungsmandat des Bundesverbandes Presse-Grosso erfüllt.

- Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine gesetzliche Betrauung des Presse-Grosso „mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ ergibt sich aus seiner Gesetzgebungskompetenz für das Kartellrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 16 GG). Es geht bei der Betrauung um eine dem nationalen Gesetzgeber mögliche Einschränkung der Anwendung europäischen (und damit auch des deutschen) Kartellrechts. Insoweit gilt das Gleiche wie für § 30 GWB insgesamt, der zwar eine Spezialregelung für Zeitungen und Zeitschriften enthält, aber deswegen dem Kartellrecht zuzuordnen ist, weil er die Anwendung des Kartellrechts modifiziert. Die Gesetzgebungskompetenz für die Betrauung kann daher ebenso wenig in Frage gestellt werden wie die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Preisbindung von Zeitungen und Zeitschriften.
- Der Bundesverband Presse-Grosso hat die europarechtliche Zulässigkeit seines Gesetzgebungsvorschlages durch den renommierten Europarechtler Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Schwarze, Universität Freiburg, prüfen lassen. Das Gutachten vom 29.2.2012 kommt zu folgendem Fazit:

„Wie die vorstehende Prüfung gezeigt hat, wäre eine solche gesetzliche Regelung insgesamt mit den Vorgaben des Art. 106 Abs. 2 AEUV vereinbar. Sie würde sich auch in den verfassungsrechtlichen Rahmen einfügen, der sowohl auf nationaler wie europäischer Ebene den Schutz der Pressefreiheit und der Pressevielfalt als Grundpfeiler einer demokratischen Medienordnung verlangt. Dazu gehören auch Maßnahmen zur Sicherung der Infrastruktur, die einen neutralen und möglichst vielfältigen Pressevertrieb gewährleisten.“