

# **Positionspapier zur gesetzlichen Absicherung des Presse-Grosso-Systems**

6. September 2012

Dieses Positionspapier liefert einen inhaltlichen Beitrag aus der Perspektive des Einzelhandels zur aktuellen politischen Debatte um die gesetzliche Absicherung des Vertriebssystems für gedruckte Zeitungen und gedruckte Zeitschriften in Deutschland (sog. Presse-Grosso-System).

## **I. Zusammenfassende Position des Einzelhandels**

1. Der Presseerzeugnisse vertreibende Einzelhandel steht grundsätzlich zu einem Presse-Grosso-Vertriebssystem, lehnt aber eine gesetzliche Absicherung des bestehenden Systems wegen kartellrechtlicher Bedenken ab.
2. Pressevielfalt und Überallerhältlichkeit von Presseerzeugnissen basieren in erster Linie auf einer großen Anzahl von Presse führenden Einzelhandelsgeschäften und kann allein von diesen gewährleistet werden. Zur Erhaltung dieses Ziels ist die Eröffnung einer Wettbewerbssituation im Pressegroßhandel unumgänglich.
3. Aus Sicht des Einzelhandels gefährdet eine gesetzliche Regelung der Gebietsmonopole für das Presse-Grosso die breite Verfügbarkeit von Presseerzeugnissen im Einzelhandel und manifestiert gravierende Qualitätsprobleme im bestehenden Presse-Vertriebssystem. Der Einzelhandel setzt sich deshalb für mehr Wettbewerb im Pressegroßhandel ein. Die Neutralitätspflicht, welche allen Verlagen und Presseerzeugnissen einen freien Marktzugang gewährleisten soll, erkennt der Einzelhandel als wichtiges Kriterium des Pressevertriebs, an.

## **II. Die Sicht des Einzelhandels zum Presse-Grosso-System**

### **1. Ausgangssituation**

Der Umsatz mit gedruckten Presseerzeugnissen in Deutschland ist seit Jahren rückläufig. Der Zeitungen- und Zeitschriftenmarkt verzeichnet einen signifikanten Rückgang in allen Bereichen; die Anzeigenumsätze gehen zurück, die Auflagen und Vertriebs Erlöse sinken. Hiervon sind alle Vertriebswege betroffen. Die Presseerzeugnisse finden ihren Weg über den Einzelhandel, Abonnements und Direktlieferungen sowie Lesezirkel zum Kunden. Das Abonnement ist die wichtigste Vertriebsform bei Tageszeitungen (insgesamt 64 %), gefolgt vom Einzelhandel (ca. 30 %). Bei den von der IVW (Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern e.V.) geprüften frei verkäuflichen Publikumszeitschriften stellt der stationäre Einzelhandel die wichtigste Absatzform dar. Hier beträgt der Abonnementanteil an den frei verkauften Titeln rund 23 %, der Anteil des Einzelhandels knapp 70 %. Der stationäre Einzelhandel ist somit einer der wichtigsten Vertriebskanäle für Presseerzeugnisse in Deutschland.

Im Jahr 2011 wurden im Einzelhandel etwa 2,5 Mrd. Zeitungs- und Zeitschriftentitel verkauft und ein Umsatz von etwa 3,4 Mrd. Euro erwirtschaftet. Der Markt ist deutlich rückläufig. Im Jahr wurden 2004 noch 3,4 Mrd. Titel im Wert von 3,9 Mrd. Euro abgesetzt. Auch im ersten Halbjahr 2012 war der negative Trend ungebrochen mit einem Rückgang der verkauften Exemplare gegenüber dem Vorjahr um 5,6 %. Die Umsätze gingen im Vergleich zum Vorjahr um 2,2 % zurück. Trotz des sinkenden Absatzes wurde in den vergangenen Jahren die Anzahl der Verkaufsstellen erhöht, von ca. 115.000 Verkaufsstellen im Jahr 2004 auf 122.000 im Jahr 2011. Deutschland ist

damit das Land mit der höchsten Einzelhandelsdichte. Deshalb verteilt sich der stetig zurückgehende Umsatz auf immer mehr Einzelverkaufsstellen. Für den Einzelhandel stellt diese Situation eine immer größer werdende wirtschaftliche Herausforderung dar, der nur noch durch eine effiziente und leistungsfähige Infrastruktur begegnet werden kann.

Der stationäre Einzelhandel wird, mit Ausnahme der Spezialverkaufsstellen wie dem Bahnhofsbuchhandel, von den Verlagen über den monopolisierten Presse-Großhandel beliefert, die Presse-Grossisten. Diese haben Deutschland in 82 Vertriebsgebiete aufgeteilt, in denen 67 Unternehmen tätig sind. Die Grossisten verfügen innerhalb ihres Gebietes über ein faktisches Liefermonopol, lediglich in den Gebieten in Berlin, Hamburg, Elmshorn und Stade gibt es eine Konkurrenzsituation. Innerhalb des jeweiligen Gebiets ist der Einzelhändler gezwungen, seine Presseerzeugnisse über den für das jeweilige Monopolgebiet „zuständigen“ Gebiets-Grossisten zu beziehen. Dieser stellt das angebotene Sortiment zusammen und wickelt die gesamte Vertriebslogistik zwischen dem jeweiligen Verlag und dem Einzelhändler ab. Der Einzelhändler hat das Recht, seine nicht verkauften Presstitel über den Grossisten zu remittieren und an die Verlage zurückzugeben.

Im Jahr 2004 haben Verlage mit den Grossisten - ohne Beteiligung des Einzelhandels - eine sogenannte „Gemeinsame Erklärung“ beschlossen. Darin bezeichnen die verfassenden Verbände (BDZV, VDZ und BVPD) bestimmte „Essentials“ des Presse-Grosso-Systems, wozu das Neutralitätsgebot, das Dispositionsrecht, das Remissionsrecht, die Preisbindung sowie das Alleinauslieferungsrecht der Grossisten in ihrem Gebiet gezählt werden.

Um die allgemeine Gültigkeit dieses Regelwerkes ist seit September 2008 eine Auseinandersetzung entbrannt. Zunächst hat der Bundesgerichtshof in einem Urteil vom 24. Oktober 2011 in einem Klageverfahren eines früheren Monopol-Grossisten im Gebiet Elmshorn gegen den Bauer-Verlag festgestellt, dass es für die Grossisten in ihren angestammten Gebieten keinen rechtlichen Anspruch darauf gibt, dort allein durch einen Verlag mit Presseerzeugnissen beliefert zu werden, um ihr Gebietsmonopol aufrecht zu erhalten. Der Bauer-Verlag hat ferner die Abstimmung der Grossisten untereinander, insbesondere die Gebietsabreden, sowie das zentrale Verhandlungsmandat des Verbandes der Presse-Grossisten gerichtlich angegriffen. Das Landgericht Köln ist der Argumentation des Verlags in seinem Urteil vom 14. Februar 2012 gefolgt und hat das bestehende System als kartellrechtswidrig eingestuft.

## **2. Das Presse-Grosso-System steht rechtlich und politisch unter Druck**

Das Ausscheren des Bauer-Verlags aus der zwischen Verlagen und Grossisten ausgehandelten „Gemeinsamen Erklärung“ sowie die hiermit im Zusammenhang stehenden gerichtlichen Entscheidungen markieren eine Zäsur für das aktuelle Presse-Vertriebssystem.

Der Bauer-Verlag fordert aufgrund der tiefgreifenden Veränderungen der Medienlandschaft strukturelle Reformen beim Presse-Vertrieb. Dazu gehören insbesondere eine überfällige Strukturreform, die die heutigen Kennzahlen des Medienmarktes berücksichtigt, und die Einführung von Marktprinzipien in das Presse-Grosso-System. Dies bedeute eine stärkere Markt- und Serviceorientierung sowie eine stärkere Berücksichtigung der jeweiligen Leistungen der Grossisten bzw. der jeweiligen Leistungsanforderungen der Verlage bei der Festlegung der Konditionen.

Nach Auffassung des Bundesverbands Presse-Grosso ist die Pressefreiheit in Gestalt der verfassungsrechtlich garantierten Rechtsgüter der Pressevielfalt und Überallerhältlichkeit gefährdet, sollte das bestehende System aus kartellrechtlichen Gründen zusammenbrechen. Die Grossisten plädieren deshalb für eine Änderung des Kartellrechts zur Absicherung ihrer Rechtsposition, insbesondere des Gebietsschutzes und des zentralen Verhandlungsmandates.

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion der SPD „Vorhaben der Bundesregierung zur Sicherung der Medienvielfalt und Medienfreiheit“ (Bundestagsdrucksache 17/6836) die Bedeutung des Deutscher Buch-, Zeitungs- und Zeitschriften-Grossisten e.V. bekräftigt und erklärt, dass „eine Vertriebsstruktur existieren muss, die eine diskriminierungsfreie und flächendeckende Verteilung der Presseerzeugnisse ermöglicht“.

Im März 2012 beantragten die Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- gemeinsam mit den Ländern eine gesetzliche Verankerung des neutralen Presse-Grossos sicherzustellen, um die Medienvielfalt und Überallerhältlichkeit dauerhaft gewährleisten zu können;
- im Rahmen der anstehenden Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) eine Regelung einzufügen, die den Grossisten das zentrale Aushandeln von Handelsspannen durch ihren Berufsverband ermöglicht;
- gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, ob und inwieweit eine Schlichtungsstelle für Streitfragen zwischen den Verlagen und den Grossisten etabliert werden sollte.

### **3. Die Situation des Einzelhandels beim Vertrieb von Presseerzeugnissen**

Die Presse-Grossisten leisten innerhalb des bestehenden Presse-Vertriebs einen bedeutenden Beitrag. Allerdings wurde in der aktuellen politischen Debatte bislang ausgeblendet, dass letztlich der stationäre Einzelhandel die gedruckten Zeitschriften und Zeitungen an den Kunden vertreibt und damit neben dem Verlag der wichtigste Protagonist im Presse-Vertrieb ist.

Die große Anzahl von Verkaufsstellen dokumentiert nachvollziehbar, dass nur der Einzelhandel Garant für die Ubiquität von Presseerzeugnissen sein kann. Dabei führen schrumpfende Umsätze bei gleichbleibendem Aufwand und steigender Anzahl von Verkaufsstellen zu spürbar sinkenden Erlösen bei den Einzelhändlern. Das Ordersortiment beim Grosso umfasst ca. 6.000 Titel, im Schnitt präsentiert ein Einzelhändler ca. 500 Titel in der Verkaufsstelle. Bereits heute wird jedes dritte Presseerzeugnis remittiert. Gemessen am Wert wird knapp die Hälfte des beim Einzelhandel vorgehaltenen Sortiments über die Grossisten an die Verlage zurückgegeben. Wenn ein Einzelhändler beispielsweise für 2.000 Euro Warenwert Presseerzeugnisse angeliefert bekommt und auf der Verkaufsfläche präsentiert, jedoch nur die Hälfte der angelieferten Waren verkauft, erzielt er mit diesem Sortiment einen Umsatz von 1.000 EUR und muss Waren im Wert von 1.000 Euro in die Remission geben. Vom Händler werden also Waren mit einem Wert von 3.000 Euro bewegt, nämlich Waren für 2.000 Euro bei der Lieferung und Waren für 1.000 Euro bei der Remission. Er bewegt somit den dreifachen Warenwert auf den erzielten Umsatzerlös auf seiner Verkaufsfläche. Eine Aufgabe, die der Einzelhandel in Zukunft nur dann übernehmen

kann, wenn eine effiziente Logistik sowie eine marktorientierte Ausgestaltung des zukünftigen Pressevertriebssystems garantiert sind.

Das bestehende Presse-Vertriebssystem, welches auf Grund des Gebietsschutzes jeweils ein Monopol für die Belieferung des Einzelhandels zur Folge hat, verhindert eher Leistungsverbesserungen, als sie zu befördern. Die Einflussnahme marktstarker Verlage auf die Grossisten stellt zwar theoretisch ein mögliches Korrektiv dar. Hier steht aber in der Regel die Durchsetzung eigener Verlagsinteressen im Vordergrund. Die derzeitige Struktur ist daher aus Sicht des Einzelhandels reformbedürftig und darf in der bestehenden Form nicht über ein Gesetz im Widerspruch zu den gerichtlich festgestellten kartellrechtlichen Bedenken, die auch vom Bundeskartellamt geteilt werden, festgeschrieben werden. Dabei dokumentieren die nachfolgend aufgeführten Kritikpunkte zu den „System-Essentials“, dass das bestehende System in der bestehenden Form die Leistungsanteile und Ansprüche des Einzelhandels als Absatzmittler nicht hinreichend widerspiegelt.

### **a) Remissionsrecht**

Allgemein wird davon ausgegangen, dass der Einzelhandel alle Presseerzeugnisse ohne wirtschaftliches Risiko anbieten könne, weil nicht verkaufte Exemplare über das Grosso an die Verlage zurückgegeben werden könnten.

Die Remissionsabwicklung erfolgt ausschließlich zwischen Einzelhandel und Grossisten. Da der Einzelhandel die zunächst gelieferten Presseerzeugnisse vorab bezahlt, erfolgt nach Abrechnung der Remissionen eine Gutschrift durch den Grossisten. Bei der „Vertrauensremission“ übernimmt der Grossist selbstständig die Abrechnung von gelieferten und abgeholten Presseerzeugnissen. Von einer „Spätremission“ spricht man, wenn der Einzelhändler das Presseerzeugnis nach Ablauf der festgelegten Remissionsfrist zurückgegeben will.

Bei der Annahme, das Remissionsrecht des Einzelhandels schließe das wirtschaftliche Risiko des Einzelhandels beim Vertrieb von Presseerzeugnissen aus, wird verkannt, dass der Hauptaufwand und das Abwicklungsrisiko der Remissionen aufgrund der finanziellen Vorleistung des Einzelhandels (Bezahlung der vom Presse-Grosso angelieferten Presseerzeugnisse) beim Einzelhandel liegen. Die Grossisten werden in erster Linie nur als Logistik- und Abrechnungsdienstleister für den Einzelhandel tätig.

Erhebungen bei überregional agierenden Einzelhändlern haben allerdings gezeigt, dass die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft auf Seiten vieler Grossisten offenbar sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Einzelne bundesweit tätige filialisierte Einzelhandelsunternehmen beklagen bei der Organisation und Durchführung der Remissionen gravierende Qualitätsmängel eines Großteils der Grossisten, was grundsätzlich zulasten der betroffenen Einzelhandelsunternehmen geht, da diese bezüglich der Remissionen die ursprünglich gezahlten Kaufpreise nur zum Teil zurückbekommen. Neben ungenauen Abrechnungen bei den „Vertrauensremissionen“ ist bisher auch ein wenig kulant Verhalten im Bereich der „Spätremissionen“ zu verzeichnen gewesen, weil diese in der Regel zum Nachteil des Einzelhandels abgelehnt wurden und sehr hohe Kosten produzierten.

Die Qualitätsprobleme bei den Grossisten lassen sich nur schwer über den Markt regeln, solange Alleinbelieferungsrechte und Gebietsmonopole bestehen.

## **b) Preisbindung in Verbindung mit dem zentralen Verhandlungsmandat des Presse-Grosso-Verbands**

Im Gegensatz zur im Grundsatz kartellrechtlich geforderten Preissetzungsfreiheit besteht beim Vertrieb von Presseerzeugnissen für die Verlage das Recht, die Endverkaufspreise gegenüber dem Grossisten zu binden. Dieses Preisbindungsrecht ist in § 30 GWB gesetzlich normiert. Kartellrechtlich erscheint die Preisbindung wegen des Remissionsrechts des Einzelhandels gerechtfertigt. Ohne ein Remissionsrecht würden die Grossisten und Einzelhändler das volle Absatzrisiko tragen, was sich negativ auf die Pressevielfalt im Einzelhandel auswirken würde. Nach Auffassung der Europäischen Kommission korrespondiert mit der Rücknahmepflicht das Recht, die Preise festzusetzen, weil die Verleger das wirtschaftliche Hauptrisiko tragen.

Der Bundesverband Presse-Grosso nimmt ausweislich seines Positionspapiers vom 22.06.2012 für sich in Anspruch, mit den Verlagen über die Leistungsanforderungen und die Handelsspannen zu verhandeln. Diesbezüglich ist herauszustellen, dass Handelsspannen in diesem Sinne nicht die des Einzelhandels umfassen dürfen. Soweit das Preisbindungsrecht überhaupt Spielräume für Verhandlungen lässt, muss der Einzelhandel direkt einbezogen werden. Generell ist eine transparentere und nachvollziehbarere Preisgestaltung durch die Verlagsseite zu garantieren.

## **c) Dispositionsrecht**

Das Dispositionsrecht gegenüber dem Einzelhandel im Hinblick auf das Sortiment und die jeweiligen Liefermengen liegt bei den Verlagen, wird aber in der Regel in Absprache als abgeleitetes Dispositionsrecht von den Grossisten ausgeübt. Das Dispositionsrecht ist eine Folge des Remissionsrechts, denn die Verlage leiten aus der Übernahme des Absatzrisikos ein Bestimmungsrecht für Sortimentszusammenstellung und Liefermengen ab. Problematisch erscheint allerdings die Übertragung des Dispositionsrechts auf die Grossisten bezüglich der Liefermengen in den Einzelhandel.

Soweit nämlich von einigen Grossisten das Dispositionsrecht zulasten des Einzelhandels ausgeübt wird, indem Sortimente an der Zielgruppe des betreffenden Einzelhandelsgeschäfts vorbei oder Liefermengen in bestimmte Einzelhandelskanäle zu hoch gewählt werden, führt dies nach praktischen Erfahrungen des Einzelhandels zu Remissionsquoten von zum Teil deutlich über 30 %, wodurch die suboptimale Ausübung des Dispositionsrechts belegt wird. Schließlich ist der Einzelhandel in der Zwangslage, die von den Presse-Grossisten angelieferten Mengen zunächst einmal bezahlen zu müssen, um dann die zu viel gelieferten Mengen und zu viel bezahlten Mengen im Wege der Remissionen rückabzuwickeln. Eine verspätete und/oder fehlerhafte Abwicklung der Remission geht dann aber vollständig zulasten des Einzelhandels. Eine solche Verfahrensweise ist wirtschaftlich aus Sicht des Einzelhandels nicht zukunftsfähig.

Insofern ist sicherzustellen, dass die Verlage in Zukunft die Sortimente und Liefermengen nicht mit den Grossisten alleine abstimmen, sondern insbesondere bei missbräuchlich ausgeübtem Dispositionsrecht dem Einzelhandel ein Mitbestimmungs- und Vetorecht zugestehen.

#### **d) Gebietsschutz**

Hauptstreitpunkte in der laufenden Auseinandersetzung sind die faktischen Gebietsmonopole mit dem Anspruch auf ein Alleinbelieferungsrecht durch die jeweiligen Grossisten. Die vorgenannte Entscheidung des Bundesgerichtshofs in dem Verfahren zwischen dem Bauer Verlag und einem Grossisten im Gebiet Elmshorn hat das Alleinbelieferungsrecht des Grossisten verneint. Auch das Bundeskartellamt hält den Gebietsschutz für problematisch im Lichte der Marktzugangsregeln des europäischen Kartellrechts.

In der „Gemeinsamen Erklärung“ wird das Alleinauslieferungsrecht der Grossisten in ihrem Gebiet dagegen als die wirtschaftlich effizienteste Konsequenz aus den vorstehenden Grundprinzipien des Grosso-Systems bezeichnet. Der Bundesverband Presse-Grosso fordert eine Absicherung durch eine Änderung im Kartellrecht. Es solle den Presse-Grossisten erlaubt werden, Absprachen zu treffen, um die bisherigen Monopolgebiete untereinander verbindlich festzuschreiben. Solche Gebietsabsprachen zwischen Konkurrenten sind im Allgemeinen als Kernbeschränkungen oder „hardcore“-Kartelle nach Art. 101 AEUV streng verboten. Deshalb will der Vorschlag des Bundesverbandes Presse-Grosso auf Art. 106 Abs. 2 AEUV zurückgreifen. Dieser sehe vor, dass u.a. das Kartellverbot des Art. 101 AEUV für Unternehmen, „die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut“ sind, nicht anwendbar sei, soweit es die Erfüllung dieser Aufgaben verhindere oder - nach der Rechtsprechung des EuGH - zumindest gefährde. Der Gesetzgeber könne ausdrücklich klarstellen, dass die Presse-Grossisten im Hinblick auf ihre besonderen Verpflichtungen für Pressevielfalt und Überallerhältlichkeit mit diesen Dienstleistungen „betraut“ werden.

Die Forderung, die derzeitigen Gebietskartelle und die daraus resultierenden faktischen Gebietsmonopole kartellrechtlich zu legalisieren und abzusichern, ist aus Sicht des Handels unberechtigt und kontraproduktiv. Zwar können die Grossisten insbesondere im Bereich der Sortimentsarbeit ihre Kompetenz einbringen, allerdings sind es nicht die Grossisten, die allein über ihre Dienstleistung die Pressevielfalt und Ubiquität sicherstellen. Wie schon zuvor dargelegt, kann nur der Einzelhandel die Vielfalt und Ubiquität von Presseerzeugnissen garantieren. Der Grossist kann jeweils nur tatsächlich vorhandene Einzelverkaufsstellen beliefern. Wird der Verkauf von Presseerzeugnissen für Einzelhändler allerdings aus tatsächlichen oder wirtschaftlichen Gründen unattraktiv, kann er unternehmerisch nur die Entscheidung treffen, das Presse-Sortiment auszulisten. Dies ist im Hinblick auf die Überallerhältlichkeit von Presserzeugnissen kein wünschenswertes Ergebnis.

Die derzeitigen Gebietsmonopole der Grossisten in Verbindung mit den mangelhaften Logistik- und Abrechnungsleistungen und den bundesweit unzureichenden Handelsspannen für den Einzelhandel führen mitunter dazu, dass ein kostendeckender Vertrieb von Presseerzeugnissen für den Einzelhandel nicht mehr möglich ist. Teilweise erwirtschaften Einzelhändler nach unseren Erkenntnissen aktuell im Schnitt einen signifikanten Verlust im Segment Presse.

Ubiquität und Vielfalt werden nicht durch eine Wettbewerbssituation im Presse-Großhandel gefährdet, sondern durch eine qualitativ mangelhafte und wirtschaftlich unattraktive Ausgestaltung des Presse-Vertriebs. Insofern ist die Forderung des Bundesverband Presse-Grosso nach einer gesetzlichen Privilegierung der praktizierten Gebietsabreden und der daraus folgenden Gebietsmonopole grundsätzlich abzu-

lehnen. Auch hier ist eine Lösung „über den Markt“ durch Wettbewerb - im Gegensatz zu Marktregulierung - vorzuzugung. Über dies würde die staatliche Privilegierung von erheblicher Marktmacht eine staatliche Überwachungs- und Zulassungsbehörde erfordern.

### **e) Neutralitätsverpflichtung**

Die Neutralitätsverpflichtung ist ein zentraler Bestandteil des Presse-Grosso-Systems. Sie sichert jedem Verlag und damit auch jedem Pressezeugnis den Marktzugang. Die Neutralitätsverpflichtung garantiert eine Gleichbehandlung aller Presseprodukte bzw. Verlage im Pressevertriebsbereich. Exklusivitätsvereinbarungen mit einzelnen Verlagen oder über einzelne Presseprodukte sind ausgeschlossen. Über die Neutralitätsverpflichtung wird das allgemeine Bedürfnis nach Pressevielfalt abgesichert.

Der Einzelhandel erhebt keine Einwände gegen eine allgemeine Neutralitätsverpflichtung. Im Gegenteil, der Einzelhandel hat ein eigenes Interesse an inhaltlich attraktiven Presseerzeugnissen und einer entsprechenden Vielfalt. Auch der Marktzugang und die Erhältlichkeit an möglichst vielen Orten, wo die Presseerzeugnisse ihre jeweiligen Abnehmer finden können, sind im Interesse des Einzelhandels. Eine Neutralitätsverpflichtung kann in Verbindung mit einem Belieferungsanspruch des Presse-Grosso gegenüber den Verlagen auch für den Einzelhandel die Sortimentsvielfalt sicherstellen.

### **f) Moratorium bezüglich der Ausweitung von Verlagsbeteiligungen im Grosso**

Ein weiterer Bestandteil der „Gemeinsamen Erklärung“ ist ein Moratorium bezüglich der Ausweitung von Verlagsbeteiligungen an Grosso-Unternehmen. Verlagsbeteiligungen bei Grossisten haben sich insbesondere nach der Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern herausgebildet und alle größeren Verlage verfügen über eigene Vertriebsgesellschaften, die zum Teil den Monopol-Grossisten Konkurrenz machen.

Der Bundesverband Presse-Grosso plädiert deshalb für ein Beteiligungsverbot und hat folgenden Regelungsvorschlag unterbreitet.

#### *§ X Neutralität des Pressegroßhandels*

*(1) Die Neutralität des Pressegroßhandels ist zu gewährleisten. Pressegroßhändler haben allen Zeitungen und Zeitschriften zu nicht diskriminierenden Bedingungen und ohne unbillige Behinderungen Zugang zum Pressevertrieb über den von ihnen belieferten stationären Presseeinzelhandel zu gewähren.*

*(2) Verlage, die Zeitungen oder Zeitschriften verlegen, dürfen sich an Pressegroßhändlern weder unmittelbar noch mittelbar beteiligen. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bestehende Beteiligungen bleiben unberührt.*

*(3) Presseverlage dürfen Einzelhändler nicht unmittelbar oder über mit ihnen verbundenen Unternehmen ohne Einschaltung des Pressegroßhandels beliefern. Dies gilt nicht für die Belieferung von Presseverkaufsstellen in Fernbahnhöfen, die neutral disponierte Presse-Vollsortimente führen (Bahnhofsbuchhändler), und von Einzelhändlern, die Spezialsortimente von Zeitschriften führen, die inhaltlich auf das sonstige Nicht-Presse-Sortiment des Einzelhändlers ausgerichtet sind (Spezialverkaufsstellen).*

Beim Bestehen von allgemeinen Neutralitätspflichten für den Pressegroßhandel sind irgendwelche Beteiligungsverbote an Presse-Grossisten nicht erforderlich, sondern kontraproduktiv. Sie würden den Wettbewerb im Bereich des Pressevertriebs entweder verkürzen oder ganz ausschließen. Schon die bestehenden Beteiligungsverhältnisse zeigen, dass selbst Grossisten mit Verlagsbeteiligung neutral ihrer Aufgabe nachgehen können. Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung wird daher insgesamt abgelehnt.

### **g) Verstöße der Grossisten gegen das Koordinierte Vertriebsmarketing (KVM)**

Neben der „Gemeinsamen Erklärung“ haben die Verbände BDZV, VDZ und BVPG – ohne Beteiligung des Einzelhandels - auch eine Vereinbarung zum Koordinierten Vertriebsmarketing (KVM) geschlossen. Das KVM bestimmt den einheitlichen Leistungsrahmen zwischen Verlagen und Presse-Grosso-Unternehmen für den Vertrieb von Presse-Erzeugnissen über den Pressegroßhandel. Darin werden Themen wie die Einführung neuer Pressetitel, die Absatzplanung der Verlage für eingeführte Presseprodukte, die Marktaktivitäten des Presse-Grossos, aber auch der Umgang mit Marktdaten und anderes mehr geregelt.

Aufgabe des Presse-Grosso ist auch, die vereinbarten Leistungen aus dem KVM an den Einzelhandel weiterzugeben. Dies erfolgt leider bei dem ganz großen Teil der Grossisten absolut unzureichend und mangelhaft. Nach Erhebungen im Einzelhandel werden Werbemaßnahmen und Marketing-Aktivitäten nicht oder nur unzureichend an den Einzelhandel weitergegeben. Entsprechend von den Verlagen zur Verfügung gestellte Budgets und Materialien kommen beim Einzelhandel in den seltensten Fällen an.

Der Presse-Grosso-Verband war bislang nicht in der Lage, die Gebietsmonopolisten auf die im KVM den Verlagen gegenüber zugesagten Leistungen zu verpflichten. So haben bisher viele Grossisten in ihren Lieferbedingungen gegenüber dem Einzelhandel weiterhin Leistungen ausgeschlossen, die im KVM ohne weiteres zugesagt waren. Hierzu gehörte beispielsweise die Ausgestaltung von Kulanzregelungen bei Spätremissionen. Im KVM gewähren die Verlage eine Frist von 3 Monaten gegenüber den Grossisten. Diese Regelung findet sich weder in den Lieferbedingungen der Grossisten noch wurde sie in der Praxis angewandt. Im Gegenteil, wie vorstehend erläutert, lehnten fast alle Grossisten Spätremissionen zulasten des Einzelhandels ab.

Einzelne Grossisten wollen sich z.B. Leistungen aus dem KVM vom Einzelhandel zusätzlich vergüten lassen. Hierzu gehören Werbe- und Präsentationsmaterialien, aber auch Selbstverständlichkeiten wie Transportversicherungen. Es ist nicht auszuschließen, dass einzelne Grossisten Leistungen sowohl gegenüber den Verlagen als auch gegenüber dem Einzelhandel abrechnen.

Im Ergebnis sind Teile des Einzelhandels mit der Umsetzung des KVM - soweit einzelhandelsrelevante Themen betroffen sind - durch einen Teil der Grossisten unzufrieden. Aufgrund des abgeschlossenen Gesprächskreises zwischen Verlagen und Grossisten ist der Handel allerdings auch nicht in der Lage, die Situation aus eigener Kraft heraus zu verändern. Eine gesetzliche Festschreibung dieses Status Quo würde die mangelhaften Qualitätsstandards des überwiegenden Teils der Grossisten jedenfalls manifestieren.

#### **4. Zielsetzung und Regelungsvorschlag**

Die Bundesregierung hat grundsätzlich erklärt, dass „eine Vertriebsstruktur existieren muss, die eine diskriminierungsfreie und flächendeckende Verteilung der Presseerzeugnisse ermöglicht“. Im Vordergrund stehen damit die Erhaltung der Vielfalt sowie die Ubiquität von Presseerzeugnissen.

Wie bereits ausgeführt, sichert nicht der Großhandel, sondern der Einzelhandel die allgemeine Verbreitung und Sortimentsvielfalt ab. Hierzu muss der Pressevertrieb gegenüber dem Endkunden wirtschaftlich sinnvoll möglich sein. Aus diesem Grund erscheint die gesetzliche Legitimierung von Gebiets-, Preis- oder Konditionenabsprachen und zentralen Verhandlungsmandaten der Branchenverbände weder erforderlich noch notwendig.

Im Gegenteil, nach Auffassung des Einzelhandels wird eine Wettbewerbssituation bei den Grossisten zu einer spürbaren Verbesserung der gesamten Rahmenbedingungen für den Pressevertrieb führen und damit die angestrebte Pressevielfalt und Ubiquität gedruckter Presseerzeugnisse optimieren

Eine über die bestehenden Regelungen hinausgehende gesetzliche Absicherung des Pressevertriebssystems ist insoweit nicht erforderlich.

Sollte eine gesetzliche Absicherung zur Erhaltung der Vielfalt sowie der Ubiquität von gedruckten Presseerzeugnissen für erforderlich gehalten werden, bietet sich eine gesetzliche Ausgestaltung der Neutralitätspflicht des Presse-Grosso an. Hierdurch wird sichergestellt, dass auch zukünftig kleinere und mittlere Verlage über das Presse-Grosso den Weg in den Einzelhandel finden können. Verlage könnten über dies ein Dispositionsrecht gegenüber dem Presse-Grosso insbesondere im Hinblick auf Titel und Liefermenge erhalten. Dem Presse-Grosso würde ein gesetzliches Dispositionsrecht gegenüber Einzelhändlern zustehen. Durch dieses Dispositionsrecht obläge es den – zur Neutralität verpflichteten - Grossisten weiterhin, aus dem Ordersortiment ein marktfähiges Sortiment für den Einzelhandel zusammenzustellen. Dabei erscheint es unerlässlich, den Grossisten die Möglichkeit zu eröffnen, mit demselben grundsätzlich vollständigen Pressesortiment in den Wettbewerb einzutreten. Dies wird durch einen Belieferungsanspruch gegenüber Verlagen sichergestellt. Wählt ein Verlag den Presse-Großhandel als Vertriebsweg, muss er allen Marktteilnehmern sein Presse-Erzeugnis zu denselben Konditionen zur Verfügung stellen. Damit ist auch sichergestellt, dass über jeden Grossisten grundsätzlich das gesamte Pressesortiment zur Disposition gegenüber dem Einzelhändler zur Verfügung steht, der mit dem Grossisten zusammenarbeitet.

Verstöße gegen die Neutralitätsverpflichtung sowie die missbräuchliche Ausübung des Dispositionsrechts oder die Festlegung von diskriminierenden Konditionen können zum Beispiel im Wege des Lauterkeitsrechts (§§ 3, 4 Nr. 11 UWG) geahndet werden. Das UWG eröffnet insbesondere Ansprüche für Verlage, Grossisten und Einzelhändler sowie für Wirtschafts- und Verbraucherverbände. Im Regelfall können Verbote in schnellen Einstweiligen Verfügungsverfahren erreicht werden (§ 12 Abs. 2 UWG). Somit stehen effiziente Instrumente zur Verfügung, um alle Marktteilnehmer zur Einhaltung der vorstehenden Regelungen zu veranlassen.

## **Regelungsvorschlag:**

### *§ X1 Neutralität des Pressegroßhandels; Dispositions- und Remissionsrechte*

- (1) Der Presse-Großhandel ist zur Neutralität verpflichtet. Die Unternehmen des Pressegroßhandels haben allen Presseerzeugnissen zu gleichen Bedingungen und ohne unbillige Behinderungen Zugang zum Pressevertrieb zu gewährleisten.*
- (2) Den Verlagen steht gegenüber den Unternehmen des Pressegroßhandels ein Dispositionsrecht im Hinblick auf das gelieferte Presseerzeugnis und die Liefermenge zu (Dispositionsrecht). Das jeweilige Unternehmen des Presse-Großhandels hat gegen den Verlag einen Anspruch auf Rückgabe der durch die Einzelhändler nicht verkauften und an das Unternehmen des Presse-Großhandels zurückgegebenen Presseerzeugnisse gegen Erstattung des Einkaufspreises (Remissionsrecht).*
- (3) Den Unternehmen des Presse-Großhandels steht gegenüber den Unternehmen des Presse-Einzelhandels ein neutral im Sinne des Abs. 1 auszuübendes Dispositionsrecht im Hinblick auf Sortimentsgestaltung und Liefermenge zu (Dispositionsrecht). Das jeweilige Unternehmen des Presse-Einzelhandels hat gegen das Unternehmen des Presse-Großhandels einen Anspruch auf Rückgabe nicht verkaufter Presseerzeugnisse gegen Erstattung des Einkaufspreises (Remissionsrecht).*
- (4) Das Dispositionsrecht gem. Abs. 1 und Abs. 2 ist unter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit an einer Offenhaltung des Zugang zu Presseerzeugnissen sowie der berechtigten Interessen der Verlage, Presse-Großhändler und Presse-Einzelhändler auszuüben.*

### *§ X2 Belieferungsanspruch gegenüber Verlagen*

*Allen Unternehmen des Presse-Großhandels steht gegenüber den Verlagen ein Anspruch auf Belieferung zu diskriminierungsfreien Bedingungen zu, es sei denn, der Verlag vertreibt innerhalb eines nach sachlichen Kriterien abgegrenzten Vertriebsweges ausschließlich direkt oder über ein mit ihm verbundenes Unternehmen (§ 15 AktG) des Presse-Großhandels an Einzelhändler. Verlage dürfen ansonsten nur aus sachlich gerechtfertigten Gründen die Belieferung eines Unternehmens des Presse-Großhandels verweigern.*

## **III. Europarechtliche Beurteilung einzelner Aspekte**

Diese Vorschläge entsprechen den Ergebnissen eines Gutachtens des Medien- und Kartellrechtlers Prof. Dr. Jan Bernd Nordemann, Berlin. Er hat auch den Vorschlag des Bundesverbandes Presse-Grosso zur gesetzlichen Absicherung des Presse-Grosso-Systems europarechtlich, insbesondere gem. Art. 101 AEUV (Kartellverbot) und Art. 106 Abs. 2 AEUV, geprüft. Die Ergebnisse des Gutachtens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der deutsche Gesetzgeber prüft derzeit, ob und inwieweit das derzeit existierende Presse-Grosso-System in Deutschland gesetzlich abzusichern ist. Die deutsche Gesetzgebung darf dabei insbesondere keine wettbewerbsbeschränkenden Abreden erlauben, die nach Art. 101 AEUV verboten sind.

- Art. 101 Abs. 1 AEUV erfasst als spürbare zwischenstaatliche Handelsbeschränkungen Vereinbarungen zwischen Presse-Grossisten, die sich über ihre Vertriebsgebiete abstimmen. Das Gleiche gilt für Abreden unter Presse-Grossisten über Preise und Konditionen, die sie mit Presseverlagen für den Bezug von Zeitungen oder Zeitschriften aushandeln. Solche Absprachen sind horizontale Absprachen zwischen mindestens potentiellen Konkurrenten. Nach der derzeitigen Struktur des deutschen Presse-Grosso haben solche Absprachen das Potential, dass sich praktisch alle deutschen Presse-Grossisten im Hinblick auf Monopolgebiete und Preis- und Konditionenverhandlungen, die auch mit EU-ausländischen Presseverlagen geführt werden, kartellieren; EU-ausländische Verleger sehen sich deshalb monopolistischen Großhändlern und einer kartellierten Verhandlungsmacht der Presse-Grossisten gegenüber. Außerdem schreckt ein Gebiets- sowie Preis- und Konditionenkartell der Presse-Grossisten, das sich mehr oder weniger auf ganz Deutschland ausdehnen würde, EU-ausländische Presse-Großhändler von einem Marktzutritt ab.
- Gebietsabreden zwischen Wettbewerbern sind schwerste Wettbewerbsbeschränkungen (Kernbeschränkungen) im Sinne des Art. 101 Abs. 1 AEUV. Wegen der zu erwartenden sehr hohen Marktanteile der an der Gebietsabrede beteiligten Presse-Grossisten scheidet eine Einzelfreistellung gemäß Art. 101 Abs. 3 AEUV aus. Insbesondere fehlt es an der Unerlässlichkeit der Gebietsabreden, weil das mildere Mittel der Neutralitätspflicht für die Presse-Grossisten bei gleichzeitigem Dispositionsrecht der Verlage (gegenüber den Presse-Grossisten) und der Presse-Grossisten (gegenüber den Einzelhändlern) das Ziel ebenso gut erreichen kann. Belieferungsansprüche der Presse-Grossisten gegen preisbindende Verlage sorgen zusätzlich dafür, dass die bisherige Überallerhältlichkeit auch im Wettbewerb zwischen Grossisten gewährleistet ist. Durch eine mit diesen Elementen ausgestaltete Neutralitätspflicht wäre auch der Meinungs- und Pressefreiheit Genüge getan.
- Auch horizontale Abreden zwischen Presse-Grossisten im Hinblick auf Preis- und Konditionenverhandlungen, die sie mit Presseverlagen führen, sind nach Art. 101 AEUV unzulässig. Insbesondere Preisabsprachen zwischen Konkurrenten sind wiederum schwerste Wettbewerbsbeschränkungen (Kernbeschränkungen), die nicht freigestellt sind. Konditionenabreden kämen allenfalls für bestimmte Standardbedingungen, die unverbindlich empfohlen werden, in Betracht.
- Art. 101 AEUV kann nicht ausnahmsweise durch eine Betrauung der Presse-Grossisten im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV außer Kraft gesetzt werden. Die eng auszulegende Ausnahmenvorschrift des Art. 106 Abs. 2 AEUV erfordert eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung. Eine Neutralitätspflicht für Presse-Grossisten und Dispositionsrechte für Verlage (gegenüber Presse-Grossisten) und für Presse-Grossisten (gegenüber Einzelhändlern) können jedoch eine Offenhaltung des Presse-Vertriebes grundsätzlich für alle Pressetitel sicherstellen, ohne den Wettbewerb auf derart massive Weise zu beschränken.

- Neutralitätspflicht und Dispositionsrechte bestehen derzeit nach den Vorschriften des GWB insbesondere aufgrund der überragenden Marktmacht der Presse-Grossisten auf den von ihnen allein bedienten lokalen Märkten. Sofern befürchtet wird, dass durch aufkommenden Wettbewerb die heutige Monopolstellung der Presse-Grossisten unter die Marktmachtschwellen des GWB abschmilzt, kann es sinnvoll sein, Neutralitätspflichten für die Presse-Grossisten gesetzlich zu regeln. Auch kann - bei gleichzeitigem Remissionsrecht - gesetzlich ein Dispositionsrecht der Verlage gegenüber den Presse-Grossisten und der Presse-Grossisten gegenüber den Einzelhändlern vorgesehen werden, das dem Interesse der Allgemeinheit an einer Offenhaltung des Zugangs zu Presseerzeugnissen und den berechtigten Interessen der Beteiligten Rechnung trägt. Außerdem erscheint als notwendig, dass Presse-Grossisten einen Belieferungsanspruch gegenüber Presseverlagen haben, damit grundsätzlich jeder Presse-Grossist in die Lage versetzt wird, ein möglichst breites Sortiment im Wettbewerb mit anderen Grossisten anzubieten.
- Eine so ausgestaltete Neutralitätspflicht für Presse-Grossisten ist ohne weiteres vereinbar mit der Warenverkehrsfreiheit des Art. 34 AEUV, auch soweit EU-ausländische Presseerzeugnisse betroffen sind. Es handelt sich um allgemeine Verkaufsmodalitäten, die schon nicht in den Tatbestand des Art. 34 AEUV fallen.

Rückfragen bitte an:

Dr. Peter J. Schröder

Telefon: 030/726250-46

E-Mail: [schroeder@hde.de](mailto:schroeder@hde.de)