



Fachbereich WD 7

Die kartellrechtliche Privilegierung des Pressevertriebs (Presse-Grosso)

Die kartellrechtliche Privilegierung des Pressevertriebs (Presse-Grosso)

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 – 033/26
Abschluss der Arbeit: 12. Mai 2026
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Medienrecht, Bauen und Wohnen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Grundlage: § 30 Abs. 2a GWB	7
2.1.	Beteiligte	8
2.2.	Branchenvereinbarungen	8
2.2.1.	Flächendeckender Vertrieb – keine räumliche Preisdifferenzierung	8
2.2.2.	Diskriminierungsfreier Vertrieb aller Titel	9
2.2.3.	Vergütungen sowie die dadurch abgebotenen Leistungen	9
3.	§ 30 Abs. 3 S. 2 GWB: Unwirksamkeitserklärung des Bundeskartellamts bei Missbrauch	10
4.	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)	11
4.1.	Grundsatz: Art. 101 AEUV	11
4.2.	Ausnahme: Art. 106 AEUV	12
4.2.1.	Betrauung mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	12
4.2.1.1.	Der Begriff der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	12
4.2.1.2.	Ermessen der Mitgliedstaaten	13
4.2.1.3.	Akt der Betrauung	13
4.2.2.	Verhinderung der Erfüllung der übertragenen Aufgaben bei Anwendung der allgemeinen Wettbewerbsregeln	14
4.2.3.	Beeinträchtigung der Entwicklung des Handelsverkehrs	15
5.	Fazit	15

1. Einleitung

Darzustellen ist die Struktur der kartellrechtlichen Privilegierung des Pressevertriebs (im Folgenden: Presse-Grosso) und die für diese Privilegierung zu erfüllenden Tatbestandsmerkmale.

Unter dem Begriff „Presse-Grosso“ versteht man ein flächendeckendes Vertriebssystem, über das Zeitungen und Zeitschriften an den Einzelhandel geliefert werden. Die Presse-Grossisten beziehen von den Verlagen preisgebundene Zeitungen und Zeitschriften mit Remissionsrecht und verkaufen diese ebenfalls mit Remissionsrecht an Letztveräußerer wie z.B. Einzelhändler.¹ So ist jede Handelsstufe berechtigt, das Produkt gegen Erstattung oder Verrechnung bei Nicht-Verkauf an die vorhergehende Handelsstufe zurückzugeben. Dies führt zu einer niedrigeren Markteintrittsschranke für neue oder spezielle Produkte.

Grundlage des Presse-Grosso-Systems ist die Erlaubnis der vertikalen Preisbindung für Zeitungen und Zeitschriften in § 30 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (im Folgenden: GWB)².

Derzeit gibt es in der Bundesrepublik Deutschland eine Vielzahl von Grossisten, die in ihrem Vertriebsgebiet jeweils Monopolisten sind und untereinander demzufolge auch nicht in einem Wettbewerbsverhältnis stehen.³

Grundlage des Systems sind branchenweite Vereinbarungen zwischen den Verlagen und den Grossisten. Diese Vereinbarungen können beispielsweise die Belieferung, die Gebietsaufteilung oder sonstige Konditionen umfassen. Vor diesem Hintergrund ist das Presse-Grosso-System von kartellrechtlicher Bedeutung.⁴

Durch das Achte Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (im Folgenden: 8. GWB-ÄndG)⁵ wurde mit Wirkung zum 30. Juni 2013 im Kapitel 5 – Sonderregeln für

1 Definition: § 30 Abs. 2a des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 27. April 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 119) geändert worden ist. Abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/BJNR252110998.html>. Zuletzt abgerufen – wie alle URL in dieser Arbeit – am 12. Mai 2026.

2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 27. April 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 119) geändert worden ist. Abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/BJNR252110998.html>.

3 Bundeskartellamt: Presseerklärung vom 11. Februar 2026: Bundeskartellamt billigt die Pläne der FFF-Gruppe zur Reform des Pressevertriebs. Abrufbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2026/02_11_2026_Presse Grosso.html.

4 Bundeskartellamt: Presseerklärung vom 11. Februar 2026: Bundeskartellamt billigt die Pläne der FFF-Gruppe zur Reform des Pressevertriebs. Abrufbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2026/02_11_2026_Presse Grosso.html.

5 Achstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Vom 26. Juni 2013. BGBl. I Nr. 32. Abrufbar unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl113s1738.pdf%27%5D#/switch/tocPane?ts=1778073205347.

bestimmte Wirtschaftsbereiche – § 30 GWB um Abs. 2a ergänzt und so eine kartellrechtliche Privilegierung des Presse-Grosso Systems geschaffen.

Der ursprüngliche Gesetzentwurf der Bundesregierung hatte eine entsprechende Regelung nicht vorgesehen.⁶ In der Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Mai 2012 zu dem Entwurf des 8. GWB-ÄndG⁷ setzte sich die Länderkammer „im Interesse des Erhalts eines vielfältigen Presseangebots in Deutschland durch die Sicherung eines Presse-Grosso“ für die Prüfung entsprechender Regelungsmöglichkeiten in diesem Gesetz ein:

„Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren im Interesse des Erhalts eines vielfältigen Presseangebots in Deutschland durch die Sicherung eines Presse-Grosso, Regelungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung kartellrechtlicher und europarechtlicher Fragestellungen zu prüfen.“

Begründung

Durch den gemeinsamen Pressevertrieb (Presse-Grosso) wird ein vielfältiges und neutrales Angebot von Presseerzeugnissen in Deutschland flächendeckend gewährleistet und dadurch ein wichtiger Beitrag zur Meinungsvielfalt geleistet. Dieses in Teilen solidarische System wird auch international als vorbildlich erachtet. Einzelne Gerichte stellen jedoch die Zulässigkeit des Presse-Grosso unter wettbewerbsrechtlichen Bedingungen in Frage. Insofern sollte eine Klarstellung im Gesetz geprüft werden, die das System des Presse-Grosso auf Dauer absichert.“⁸

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Bundestages griff diese Anregung auf und nahm die folgende Fassung des § 30 Abs. 2a GWB. In die Beschlussempfehlung und den Bericht vom 17. Oktober 2012⁹ auf:

6 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Achten Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8. GWB-ÄndG). Bundestags-Drucksache 17/9852 vom 31. Mai 2012. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/17/098/1709852.pdf>.

7 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Achten Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8. GWB-ÄndG). Bundestags-Drucksache 17/9852 vom 31. Mai 2012. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/17/098/1709852.pdf>.

8 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Achten Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8. GWB-ÄndG). Bundestags-Drucksache 17/9852 vom 31. Mai 2012, S. 41. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/17/098/1709852.pdf>.

9 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss) zu dem Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8. GWB-ÄndG) vom 17. Oktober 2012. Bundestags-Drucksache 17/11053, S. 5. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/17/110/1711053.pdf>.

Hier auch auf S. 10 ff eine instruktive Zusammenfassung der öffentlichen Sachverständigenanhörung vom 27. Juni 2012.

„(2a) § 1¹⁰ gilt nicht für Branchenvereinbarungen zwischen Vereinigungen von Unternehmen, die nach Absatz 1 Preise für Zeitungen oder Zeitschriften binden (Presseverlage), einerseits und Vereinigungen von deren Abnehmern, die im Preis gebundene Zeitungen und Zeitschriften mit Remissionsrecht beziehen und mit Remissionsrecht an Letztveräußerer verkaufen (Presse-Grossisten), andererseits für die von diesen Vereinigungen jeweils vertretenen Unternehmen, soweit in diesen Branchenvereinbarungen der flächendeckende und diskriminierungsfreie Vertrieb von Zeitungs- und Zeitschriftensortimenten durch die Presse-Grossisten, insbesondere dessen Voraussetzungen und dessen Vergütungen sowie die dadurch abgegoltenen Leistungen geregelt sind. Insoweit sind die in Satz 1 genannten Vereinigungen und die von ihnen jeweils vertretenen Presseverlage und Presse-Grossisten zur Sicherstellung eines flächendeckenden und diskriminierungsfreien Vertriebs von Zeitungen und Zeitschriften im stationären Einzelhandel im Sinne von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut. Die §§ 19 und 20 bleiben unberührt.“

Außerdem wurde § 30 Abs. 3 GWB um folgenden Satz ergänzt:

„Soweit eine Branchenvereinbarung nach Absatz 2a einen Missbrauch der Freistellung darstellt, kann das Bundeskartellamt diese ganz oder teilweise für unwirksam erklären.“¹¹

Der Ausschuss begründete seine Modifikationen folgendermaßen:

„Die Änderung soll das seit Jahrzehnten bewährte Presse-Grosso-Vertriebssystem, das wesentlich zur Überallerhältlichkeit von Pressetiteln und zu einem diskriminierungsfreien Zugang insbesondere auch von Titeln kleinerer Verlage und von Titeln mit kleineren Auflagen zum Lesermarkt beiträgt, kartellrechtlich absichern. Hintergrund ist ein zivilrechtliches Gerichtsverfahren, in dem das Verhandlungsmandat des Pressegrossverbandes über Handelsspannen mit den Verlagen für seine Mitglieder als kartellrechtlich unzulässig angesehen wurde. Da sich die Prozessparteien nicht auf eine außergerichtliche oder außergesetzliche Einigung verständigen konnten, wird der Weg einer gesetzlichen Absicherung von Branchenvereinbarungen der Pressegrossisten und Verlage gewählt. Die Freistellung vom Kartellverbot hat zur Voraussetzung, dass die Branchenvereinbarungen Leistungen bzw. Gegenleistungen oder sonstige Voraussetzungen für einen flächendeckenden und diskriminierungsfreien Vertrieb an den Einzelhandel regeln. Dies dient der

10 § 1 GWB: Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen

Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken, sind verboten.

11 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss) zu dem Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8. GWB-ÄndG) vom 17. Oktober 2012. Bundestags-Drucksache 17/11053, S. 5. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/17/110/1711053.pdf>.

europarechtlichen Konformität. Die Verlage und Grossisten unterliegen zur Neutralitätssicherung wie bisher dem kartellrechtlichen Missbrauchs- und Diskriminierungsverbot. In Absatz 3 ist zudem vorgesehen, dass das Bundeskartellamt eine Branchenvereinbarung für unwirksam erklären kann, wenn sie einen Missbrauch der Freistellung darstellt.“¹²

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Gesetzgeber 2013 das Presse-Grosso-System dadurch privilegiert hat, dass hier § 1 GWB, der Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken, verbietet, aufgrund von § 30 Abs. 2a GWB keine Anwendung findet.

Diese Privilegierung ist an die Erfüllung verschiedener Bedingungen geknüpft:

- Sicherstellung einer flächendeckenden Belieferung,
- diskriminierungsfreie Ausgestaltung der Vereinbarung,
- fairer Zugang für alle Verlage und
- Begrenzung der Wettbewerbsbeschränkungen auf das erforderliche Maß.

§ 30 Abs. 3 GWB gibt dem Bundeskartellamt die Möglichkeit, bei einem Missbrauch dieser Privilegierung durch die Marktteilnehmer, die Branchenvereinbarung ganz oder teilweise für unwirksam zu erklären-

Des Weiteren darf diese nationalstaatlich gewährte Privilegierung nicht gegen Europäisches Recht – hier insbesondere die Wettbewerbsregeln des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV)¹³ verstoßen.

2. Grundlage: § 30 Abs. 2a GWB

Die kartellrechtliche Privilegierung des Presse-Grosso-Systems ist in § 30 Abs. 2a GWB kodifiziert.

12 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss) zu dem Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8. GWB-ÄndG) vom 17. Oktober 2012. Bundestags-Drucksache 17/11053, S. 18. Abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/17/110/1711053.pdf>.

13 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung) vom 25. März 1957 (BGBl. II, S. 766–903). Neugefasst am 17. Dezember 2007 (ABl. C 306, S. 1–145). Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>. Zuletzt geändert am 7. Juni 2016 (ABl. C 202, S. 47–199). Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL>.

2.1. Beteiligte

§ 30 Abs. 2a GWB privilegiert lediglich Branchenvereinbarungen zwischen Vereinigungen von Presseverlagen einerseits und Vereinigungen von Presse-Grossisten andererseits.

Voraussetzung ist, dass die jeweiligen Unternehmen den Vereinigungen, die sie vertreten, auch entsprechende Vollmachten erteilt haben.¹⁴

Insofern ist die Privilegierung beschränkt auf Vereinigungen von solchen Großhändlern für Zeitungen und Zeitschriften, die sich an dem herkömmlichen Vertriebssystem für Presseprodukte beteiligten. Dieses System ist gekennzeichnet durch

- Gebietsmonopole der Großhändler,
- das Dispositionsrecht der Verlage und Großhändler,
- das Remissionsrecht der Großhändler und des Sortiments (Letztverkäufer) und
- die Preisbindung.¹⁵

Aus dieser Beschränkung des Kreises der Beteiligten ergibt sich umgekehrt, dass andere Unternehmen, die Zeitungen und Zeitschriften vertreiben, und deren Verbände nicht durch § 30 Abs. 2a GWB privilegiert werden. Zu nennen sind hier beispielsweise Bahnhofsbuchhandlungen.¹⁶

2.2. Branchenvereinbarungen

Branchenvereinbarungen iSd § 30 Abs. 2a GWB sind Vereinbarungen zwischen den Beteiligten über den Vertrieb von Zeitungs- und Zeitschriftensortimenten durch Presse-Grossisten. In diesen Branchenvereinbarungen sind beispielsweise die Leistungen und die Vergütungen geregelt.

Damit die Privilegierung greift, muss ein

- flächendeckender Vertrieb (s. dazu unten 2.2.1.) und ein
- diskriminierungsfreier Vertrieb (s. dazu unten 2.2.2.)

gewährleistet sein. Dies bedeutet, dass einheitliche Preise und Konditionen im Vertriebssystem des Presse-Grosso gegeben sein müssen.¹⁷

2.2.1. Flächendeckender Vertrieb – keine räumliche Preisdifferenzierung

Nach Ansicht des Bundesgerichtshofs hindern die zentralen Verhandlungen der Beteiligten die Grossisten daran, *„an ihren jeweiligen tatsächlichen Kosten orientierte, nach Gebieten*

14 Immenga/Mestmäcker/Emmerich, 7. Aufl. 2024, GWB § 30 Rn. 141.

15 Immenga/Mestmäcker/Emmerich, 7. Aufl. 2024, GWB § 30 Rn. 140.

16 Immenga/Mestmäcker/Emmerich, 7. Aufl. 2024, GWB § 30 Rn. 140.

17 BGH, Urteil vom 6. Oktober 2015 – KZR 17/14 –, juris Rn. 53.

*differenzierte Preise beim Vertrieb desselben Zeitschriftentitels anzuwenden.*¹⁸ So trügen die Vereinbarungen zwischen den Beteiligten zur „Überallerhältlichkeit aller Presseerzeugnisse“¹⁹ bei.

Der BGH führt dazu aus:

„Bei einer räumlichen Preisdifferenzierung wäre zu befürchten, dass insbesondere wirtschaftlich schwächere Verlage den Vertrieb von Zeitschriftentiteln mit kleiner Auflage auf Ballungsgebiete mit hoher Verkaufsdichte oder umsatzstarke Standorte (etwa bestimmte Universitätsstädte) konzentrieren, weil für sie die weitere Belieferung ländlicher und umsatzschwacher Regionen wegen erhöhter Vertriebskosten unwirtschaftlich wäre. Wegen der bundeseinheitlichen Preisbindung für ihre Zeitungen und Zeitschriften hätten diese Verlage keine Möglichkeit, regional höhere Vertriebskosten durch höhere Preise in der entsprechenden Region auszugleichen. Die Verlage wären zunehmend gezwungen zu prüfen, an welchen Verkaufsstellen sich für sie der Vertrieb welcher Titel lohnt. Ergäbe sich daraus ein räumlich differenziertes Presseangebot, bestände faktisch auch keine Neutralität des Pressevertriebs mehr. Es würden nicht mehr alle Presseerzeugnisse überall angeboten“²⁰

2.2.2. Diskriminierungsfreier Vertrieb aller Titel

Der Grossist ist dem Einzelhändler gegenüber zur neutralen Belieferung verpflichtet. Unter dieser Neutralitätsverpflichtung ist die Gleichbehandlung aller Presseprodukte bzw. Verlage zu verstehen.²¹ Dies bedeutet, dass es keine nachteiligen Konditionen beispielsweise für Presseprodukte mit einer geringen Auflage oder für Verlage mit einem sehr spezialisierten Sortiment geben darf.

2.2.3. Vergütungen sowie die dadurch abgegoltenen Leistungen

Die „Vergütungen sowie die dadurch abgegoltenen Leistungen“ werden im Text des Gesetzes nicht näher spezifiziert und waren bisher auch noch nicht Gegenstand der Rechtsprechung. Es spricht viel dafür, dass demzufolge auch

- das Dispositionsrecht der Verlage,
- das Remissionsrecht der Großhändler,
- Handelsspannen und
- sonstige Konditionen

18 BGH, Urteil vom 6. Oktober 2015 – KZR 17/14 –, juris Rn. 54.

19 BGH, Urteil vom 6. Oktober 2015 – KZR 17/14 –, juris Rn. 54.

20 BGH, Urteil vom 6. Oktober 2015 – KZR 17/14 –, juris Rn. 54.

21 MüKoWettbR/Bremer/Hackl/Klasse, 4. Aufl. 2022, GWB § 30 Rn. 39.

durch die Branchenvereinbarung festgelegt und damit vereinheitlicht werden können.²²

3. § 30 Abs. 3 S. 2 GWB: Unwirksamkeitserklärung des Bundeskartellamts bei Missbrauch

§ 30 Abs. 3 S. 2 GWB

„(3) Das Bundeskartellamt kann von Amts wegen oder auf Antrag eines gebundenen Abnehmers die Preisbindung für unwirksam erklären und die Anwendung einer neuen gleichartigen Preisbindung verbieten, wenn

- 1. die Preisbindung missbräuchlich gehandhabt wird oder*
- 2. die Preisbindung oder ihre Verbindung mit anderen Wettbewerbsbeschränkungen geeignet ist, die gebundenen Waren zu verteuern oder ein Sinken ihrer Preise zu verhindern oder ihre Erzeugung oder ihren Absatz zu beschränken.*

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

ermöglicht es dem Bundeskartellamt im Falle eines Missbrauchs der Freistellung einer Branchenvereinbarung von den allgemeinen kartellrechtlichen Vorschriften, diese ganz oder teilweise für unwirksam zu erklären.

Während im Falle der Preisbindung nach dem Wortlaut des von § 30 Abs. 3 S. 1 GWB nur gebundene Abnehmer einen Antrag auf Unwirksamkeit der Preisbindung stellen können, existiert eine vergleichbare Beschränkung in § 30 Abs. 3 S. 2 GWB für die Branchenvereinbarungen nicht. Daher spricht viel dafür, dass in diesen Fällen das Bundeskartellamt sowohl von Amts wegen als auch auf Anregung eines Dritten oder Antrag eines Beteiligten tätig werden kann.²³

Ein Missbrauch der Freistellung könnte beispielsweise dann vorliegen, wenn die Branchenvereinbarung nicht mit dem gesetzlich verfolgten Zweck vereinbar ist, also die Wettbewerbsfähigkeit aller Verlage stärkt, sondern einzelne Verlage benachteiligt.²⁴

22 Immenga/Mestmäcker/Emmerich, 7. Aufl. 2024, GWB § 30 Rn. 142.

Ausführlich zu möglichen Auslegungen von § 30 Abs. 2a GWB hinsichtlich der Leistungen und Vergütungen: Immenga/Mestmäcker/Emmerich, 7. Aufl. 2024, GWB § 30 Rn. 143 ff.

23 MüKoWettbR/Bremer/Hackl/Klasse, 4. Aufl. 2022, GWB § 30 Rn. 170.

24 MüKoWettbR/Bremer/Hackl/Klasse, 4. Aufl. 2022, GWB § 30 Rn. 160.

4. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

Der Bundesgerichtshof hat die Vereinbarkeit der kartellrechtlichen Privilegierung von Branchenvereinbarungen gem. § 30 Abs. 2a GWB mit europäischem Wettbewerbsrecht – insbesondere Art. 106 Abs. 2 AEUV – bejaht.

4.1. Grundsatz: Art. 101 AEUV

Art. 101 AEUV²⁵ ist die zentrale Vorschrift des europäischen Wettbewerbsrechts. Insofern ist er mit § 1 GWB zu vergleichen. Er verfolgt zwei Ziele: Zum einen soll er die Interessen einzelner Wettbewerber und der Verbraucher schützen; zum anderen auch die Struktur des Marktes und damit den Wettbewerb als solchen.²⁶

25 Art. 101 AEUV

- (1) Mit dem Binnenmarkt unvereinbar und verboten sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarkts bezwecken oder bewirken, insbesondere
- a) die unmittelbare oder mittelbare Festsetzung der An- oder Verkaufspreise oder sonstiger Geschäftsbedingungen;
 - b) die Einschränkung oder Kontrolle der Erzeugung, des Absatzes, der technischen Entwicklung oder der Investitionen;
 - c) die Aufteilung der Märkte oder Versorgungsquellen;
 - d) die Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen gegenüber Handelspartnern, wodurch diese im Wettbewerb benachteiligt werden;
 - e) die an den Abschluss von Verträgen geknüpfte Bedingung, dass die Vertragspartner zusätzliche Leistungen annehmen, die weder sachlich noch nach Handelsbrauch in Beziehung zum Vertragsgegenstand stehen.
- (2) Die nach diesem Artikel verbotenen Vereinbarungen oder Beschlüsse sind nichtig.
- (3) Die Bestimmungen des Absatzes 1 können für nicht anwendbar erklärt werden auf
- Vereinbarungen oder Gruppen von Vereinbarungen zwischen Unternehmen,
 - Beschlüsse oder Gruppen von Beschlüssen von Unternehmensvereinigungen,
 - aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen oder Gruppen von solchen, die unter angemessener Beteiligung Verbraucher an dem entstehenden Gewinn zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen, ohne dass den beteiligten Unternehmen
- a) Beschränkungen auferlegt werden, die für die Verwirklichung dieser Ziele nicht unerlässlich sind, oder
 - b) Möglichkeiten eröffnet werden, für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren den Wettbewerb auszuschalten.

26 EuGH, Urteil vom 7. Februar 2013 – C-68/12 –, juris Tenor 1, Abs. 18.

4.2. Ausnahme: Art. 106 AEUV

Die allgemeinen Wettbewerbsregeln gelten nach Art. 106 Abs. 2 AEUV²⁷ nicht, wenn Unternehmen mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind.

Dies gilt allerdings nur, sofern die Anwendung der allgemeinen Wettbewerbsregeln die Erfüllung dieser besonderen, den Unternehmen übertragenen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert.

Außerdem darf die Nichtanwendung der allgemeinen Wettbewerbsregeln nicht dazu führen, dass die Entwicklung des Handelsverkehrs in einem Ausmaß beeinträchtigt wird, das dem Interesse der Europäischen Union zuwiderläuft.

4.2.1. Betrauung mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Hier sind drei Gesichtspunkte bedeutsam:

- der Begriff der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse,
- das Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Einschätzung dessen, was eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist und
- der Akt der Betrauung.

4.2.1.1. Der Begriff der Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind im Unionsrecht nicht abschließend definiert. Der BGH sieht sie als *„marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden.“*²⁸

Als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wurden beispielsweise anerkannt:

- Energieversorgung,

27 Art. 106 AEUV

- (1) Die Mitgliedstaaten werden in Bezug auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine den Verträgen und insbesondere den Artikeln 18 und 101 bis 109 widersprechende Maßnahmen treffen oder beibehalten.
- (2) Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Union zuwiderläuft.
- (3) Die Kommission achtet auf die Anwendung dieses Artikels und richtet erforderlichenfalls geeignete Richtlinien oder Beschlüsse an die Mitgliedstaaten.

28 BGH, Urteil vom 6. Oktober 2015 – KZR 17/14 –, juris Rn. 21.

- Postdienste,
- Verkehrsleistungen,
- Telekommunikation- und Kommunikationsnetze ,
- Rundfunk,
- Wasserversorgung der
- Abfallentsorgung .

Es bestand aber immer die Pflicht einer flächendeckenden und diskriminierungsfreien Versorgung ohne Rücksicht auf die Wirtschaftlichkeit jedes einzelnen Vorgangs.²⁹ Dies hätte – so der BGH – auch der deutsche Gesetzgeber für den Pressevertrieb durch § 30 Abs. 2a GWB intendiert.³⁰

4.2.1.2. Ermessen der Mitgliedstaaten

Der BGH vertritt mit Hinweis auf die Rechtsprechung des EuGH die Ansicht, dass die Mitgliedstaaten über ein sehr weites Ermessen darüber verfügen, welche Dienstleistungen in ihrem Staat von einem allgemeinen wirtschaftlichen Interesse sind.³¹

Dieses Ermessen finde seine Grenze, wenn *„die mitgliedstaatliche Regelung offenkundig ungeeignet ist, den ihr zugrunde liegenden Zweck zu erfüllen und [...] dieser Regelung eine offenkundig unzutreffende Tatsachengrundlage zu Grunde liegt.“*³²

§ 30 Abs. 2a GWB sei geeignet, *„entsprechend der Absicht des Gesetzgebers den international als vorbildlich angesehenen Pressevertrieb in Deutschland zu erhalten, der bislang einen flächendeckenden und diskriminierungsfreien Vertrieb von Zeitungen und Zeitschriften gewährleistet hat.“*³³

4.2.1.3. Akt der Betrauung

Der BGH führt mit Hinweis auf die Rechtsprechung des EuGH aus, dass eine Betrauung einen Hoheitsakt voraussetzt, *„also ein Gesetz oder einen Verwaltungsakt, der die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen des betrauten Unternehmens zu Dienstleistungen klar definiert.“*³⁴

Dieser Betrauungsakt resultiere aus der politischen Entscheidung eines Mitgliedstaates, *„die Gewährleistungsverantwortung für die Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Dienstleistungen zu übernehmen, und zwar in der Weise, dass das im Betrauungsakt bezeichnete*

29 BGH, Urteil vom 6. Oktober 2015 – KZR 17/14 – mwN, juris Rn. 22.

30 BGH, Urteil vom 6. Oktober 2015 – KZR 17/14 –, juris Rn. 24.

31 BGH, Urteil vom 6. Oktober 2015 – KZR 17/14 –, juris Rn. 21, 44 ff.

32 BGH, Urteil vom 6. Oktober 2015 – KZR 17/14 –, juris Rn. 50.

33 BGH, Urteil vom 6. Oktober 2015 – KZR 17/14 –, juris Rn. 52.

34 BGH, Urteil vom 6. Oktober 2015 – KZR 17/14 –, juris Rn. 29.

*Unternehmen verpflichtet wird, auf diese Dienstleistungen bezogene konkrete Aufgaben auch dann zu erfüllen, wenn dies im Einzelfall wirtschaftlich unrentabel ist.*³⁵

Der BGH kommt zu dem Schluss:

„Die Vorschrift des § 30 Abs. 2a GWB stellt einen staatlichen Hoheitsakt dar, der klar den flächendeckenden und diskriminierungsfreien Vertrieb von Zeitungs- und Zeitschriften-sortimenten als gemeinwirtschaftliche Aufgabe der Presse-Grossisten definiert, die auch dann zu erfüllen ist, wenn dies im Einzelfall wirtschaftlich unrentabel ist.“³⁶

In diesem Urteil setzt der BGH sich ausführlich mit der abweichenden Ansicht der Vorinstanzen und Vertreter der Literatur auseinander.³⁷

4.2.2. Verhinderung der Erfüllung der übertragenen Aufgaben bei Anwendung der allgemeinen Wettbewerbsregeln

Mit Bezug auf die Begründung des Wirtschaftsausschusses im Gesetzgebungsverfahren begründet der BGH ausführlich, dass die Anwendung der allgemeinen Wettbewerbsregeln zu einer Verhinderung der Erfüllung der übertragenen Aufgaben führen würde:

„Indem die zentralen Verhandlungen die Grossisten daran hindern, an ihren jeweiligen tatsächlichen Kosten orientierte, nach Gebieten differenzierte Preise beim Vertrieb desselben Zeitschriftentitels anzuwenden, tragen sie zur Überallerhältlichkeit aller Presseerzeugnisse bei. Bei einer räumlichen Preisdifferenzierung wäre zu befürchten, dass insbesondere wirtschaftlich schwächere Verlage den Vertrieb von Zeitschriftentiteln mit kleiner Auflage auf Ballungsgebiete mit hoher Verkaufsdichte oder umsatzstarke Standorte (etwa bestimmte Universitätsstädte) konzentrieren, weil für sie die weitere Belieferung ländlicher und umsatzschwacher Regionen wegen erhöhter Vertriebskosten unwirtschaftlich wäre. Wegen der bundeseinheitlichen Preisbindung für ihre Zeitungen und Zeitschriften hätten diese Verlage keine Möglichkeit, regional höhere Vertriebskosten durch höhere Preise in der entsprechenden Region auszugleichen. Die Verlage wären zunehmend gezwungen zu prüfen, an welchen Verkaufsstellen sich für sie der Vertrieb welcher Titel lohnt. Ergäbe sich daraus ein räumlich differenziertes Presseangebot, bestände faktisch auch keine Neutralität des Pressevertriebs mehr. Es würden nicht mehr alle Presseerzeugnisse überall angeboten.

Zudem wurde das seit Jahrzehnten unbestritten positive Marktergebnis im deutschen Pressevertrieb, das durch die Überallerhältlichkeit von Preetiteln und den diskriminierungsfreien Zugang insbesondere auch von Titeln kleinerer Verlage und von Titeln mit kleinerer

35 BGH, Urteil vom 6. Oktober 2015 – KZR 17/14 –, juris Rn. 29.

36 BGH, Urteil vom 6. Oktober 2015 – KZR 17/14 –, juris Rn. 30.

37 BGH, Urteil vom 6. Oktober 2015 – KZR 17/14 –, juris Rn. 28-41.

Auflage zum Lesermarkt gekennzeichnet ist (vgl. BT-Drucks. 17/11053, S. 18), in einem System der gebietsbezogenen Alleinauslieferung erreicht. Die Beibehaltung dieses wesentlich durch die Gebietsmonopole der Grossisten geprägten Vertriebssystems lässt auch künftig die vom Gesetzgeber gewünschten Marktergebnisse erwarten. Die weitere Zulässigkeit der zentralen Verhandlungen des Beklagten ist geeignet, die bestehenden Gebietsmonopole zu erhalten. Die Verlage haben dann keinen Anlass, im Hinblick auf bessere Konditionen bei einem Wettbewerber den Grossisten zu wechseln. Auch die Presse-Grossisten haben bei einheitlichen Preisen und Konditionen kaum Interesse daran, außerhalb ihres Vertriebsgebiets tätig zu werden. Dementsprechend nimmt das Bundeskartellamt an, die gemeinsame Verhandlung der Konditionen durch den Beklagten sei Teil des bestehenden Systems, das tatsächlichen und potentiellen Wettbewerb zwischen verlagsunabhängigen Grossisten ausschliesse [...]. Davon geht auch die Klägerin aus, die durch Beseitigung des zentralen Verhandlungsmandats Verhandlungsspielräume eröffnen und auf diese Weise die systemprägenden Gebietsmonopole aufbrechen will.“³⁸

4.2.3. Beeinträchtigung der Entwicklung des Handelsverkehrs

Eine Beeinträchtigung der Entwicklung des Handelsverkehrs, die dem Interesse der Europäischen Union zuwiderläuft, ist durch die Nicht-Anwendung der allgemeinen Wettbewerbsregeln nicht ersichtlich.

5. Fazit

Die Darstellung der Grundzüge der Gesetzgebung und Rechtsprechung zu den kartellrechtlichen Aspekten des Presse-Grosso-Systems macht deutlich, dass die Subsumtion der realen Verhältnisse des Einzelfalls unter die Tatbestandsmerkmale alle Beteiligten vor besondere Herausforderungen stellt, deren Ergebnisse in vieler Hinsicht schwer zu prognostizieren sind.
