Freie Bahn für den Einheitsbrei

Die Wettbewerbskommission heisst im Medienbereich eine Fusion nach der anderen gut. Gewerkschafter und linke Politiker fühlen sich im Kampf für die Medienvielfalt verschaukelt. Doch die Zurückhaltung der Weko ist politisch gewollt – im Moment jedenfalls noch.

Von Dennis Bühler, 24.08.2018

Sie sei ein «zahnloser Tiger im Mediendschungel», schimpft der Journalistenverband impressum über die Wettbewerbskommission (Weko). «Ich kann nicht verstehen, dass sich die Weko um Medienvielfalt foutiert», sagt Grünen-Präsidentin Regula Rytz. Und in Luzern fordern ein SP- und ein CVP-Kantonsrat, ihr Regierungsrat müsse einschreiten, nachdem die Weko jede Hilfe verweigert habe – die beiden Politiker stören sich daran, dass der Schweiz-Teil der «Luzerner Zeitung» bald in Aarau produziert werden dürfte.

Weshalb die Proteststürme? Vergangene Woche gab die Weko bekannt, keine Vorbehalte gegen den Zusammenschluss des Medienkonzerns Tamedia mit dem Werbevermarkter Goldbach zu haben; und auch die Fusion von AZ Medien und NZZ Regionalmedien zum neuen Verlagshaus CH Media winkte sie ohne Auflagen durch. Damit werden «Aargauer Zeitung», «Luzerner Zeitung» und «St. Galler Tagblatt» bald deckungsgleich über das gesamte überregionale Zeitgeschehen berichten.

Mit einer einzigen, knappen Pressemitteilung gab die Weko damit ihren Segen für zwei grosse Deals, die die rasend schnell voranschreitende Medienkonzentration weiter verschärfen. Allerdings: Selbstläufer waren die beiden Genehmigungen nicht. Tamedia-CEO Christoph Tonini war noch drei Tage vor der Bekanntgabe der Entscheide derart nervös, dass er die Weko in einem Interview vorsorglich als «weltfremd» verunglimpfte. Druck baute der grösste Schweizer Medienkonzern auch mit einem Parteigutachten auf, das man bei den Professoren Reiner Eichenberger und Mark Schelker bestellt hatte und via PR-Agentur Hirzel.Neef.Schmid.Konsulenten in die Medien bringen liess.

Es geht um mehr als bloss ökonomischen Wettbewerb: Es geht auch um die Konkurrenz der Ideen. Wenn schweizweit nur noch vier, fünf Mantelredaktionen über Innenpolitik berichten, kann von einem funktionierenden publizistischen Wettbewerb, von einer starken vierten Gewalt keine Rede mehr sein. Gerade Regionalmedien spielen in einem direktdemokratischen, föderalistischen Land eine unersetzliche Rolle; umso gravierender ist, dass die Leserinnen und Leser der einzelnen Zeitungstitel künftig nicht mehr aus regionaler Perspektive über überregionale Vorgänge informiert werden.

Die Fusion von «Aargauer Zeitung», «Luzerner Zeitung» und «St. Galler Tagblatt» ist dabei bloss der jüngste Trommelwirbel in der Jahrzehnte zu-

rückreichenden Chronologie der Schweizer Medienkonzentration, die dem Rhythmus der SBB im Feierabendverkehr gleicht: Eng getaktet folgen sich Übernahmen, Restrukturierungen und Personalabbau.

Am weitesten fortgeschritten ist der Prozess bei Tamedia, dem mächtigsten Medienkonzern des Landes. Was dort geschieht, muss deshalb als Fanal für die gesamte Branche gelten. Wie angespannt die Situation gegenwärtig ist, zeigte sich zuletzt Anfang Woche, als Verleger Pietro Supino vor der «Bund»-Redaktion in Bern ein Referat über Qualität hielt. Die Belegschaft reagierte erzürnt. «Wir fragen uns: Was tut Tamedia für die Qualität im Alltag?», hiess es in einem Protestschreiben, das die Redaktion via Twitter verbreitete. «Wir empfinden es als frustrierend, im ganz normalen Redaktionsalltag nicht so arbeiten zu können, wie wir das eigentlich möchten.» Die Personaldecke werde ausgedünnt, die Selbstausbeutung der Kolleginnen und Kollegen nehme zu, jeder Franken werde x-fach umgedreht. Kurz: «Tamedia gebärdet sich als Firma, in der Geldgier das wichtigste Motiv zu sein scheint.»

Jüngste Leidtragende dieses Kurses sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Produktionsabteilung: Bis Februar 2019 werden rund zwanzig Vollzeitstellen abgebaut. Von den wegen konzerninterner Redaktionszusammenlegungen nicht mehr benötigten Schreibern versucht sich Tamedia derzeit ohne allzu grosses öffentliches Aufsehen zu trennen: Etlichen Journalistinnen und Journalisten hat sie in den letzten Wochen nahegelegt, den Konzern per sofort zu verlassen – und ihren Abgang mit fünf Monatslöhnen versüsst. Viele haben das Angebot angenommen. Im Wissen, dass es das letzte Mal sein dürfte, dass Tamedia sie freundlich hinausbittet. Beim nächsten Mal wirft sie sie raus.

Die Weko wird die Lage spätestens Ende Herbst weiter verschärfen, wenn sie Tamedia erlaubt, sich die bisher Christoph Blocher gehörende «Basler Zeitung» einzuverleiben. Dass sie das tun wird, steht ausser Frage. Zwar führt sie wie schon beim Zusammenschluss von AZ Medien und NZZ Regionalmedien eine vertiefte Prüfung durch, weil Anhaltspunkte bestehen, dass Tamedia eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt. Doch mit derselben Begründung wird die Weko auch erklären, warum sie nicht interveniert. «Wir glauben nicht, dass die Fusion den beteiligten Unternehmen die Möglichkeit der Beseitigung wirksamen Wettbewerbs eröffnet», begründet Weko-Präsident Andreas Heinemann die jüngst erteilte Bewilligung. Mit anderen Worten: Die Weko befürchtet zwar, dass der Wettbewerb bedeutend schlechter spielen wird als bisher. Aber sie bleibt untätig. Denn der Wettbewerb wird nicht vollständig zerstört.

Wirtschaft und Politik wollen keine starke Weko

Die Zurückhaltung der Weko ist gewollt. Von der Wirtschaft, von der Politik, von den Gerichten. Mit dem Ziel, dem Markt freie Bahn zu lassen, wurden die Hürden für eine Weko-Intervention mit der Kartellgesetzrevision von 1995 markant erhöht. Bis dahin verpflichtete die sogenannte Saldomethode die Kontrolleure, alle positiven und negativen Auswirkungen einer Wettbewerbsbeschränkung auf Wirtschaft und Gesellschaft zu berücksichtigen; so wäre es möglich gewesen, auch das Kriterium der Medienvielfalt einzubeziehen. (In der Praxis lief es damals meist umgekehrt: Da sie aus ideologischer Überzeugung nicht in den Markt eingreifen wollten, suchten die Wettbewerbshüter fieberhaft nach positiven Effekten eines Kartells oder einer Fusion; gerne argumentierten sie schwurbelnd mit «Versorgungssicherheit» oder «Qualitätssicherung»).

Seit 1995 muss sich die Weko bei der Kontrolle von Zusammenschlüssen auf rein wettbewerbliche Aspekte konzentrieren. So wollen es Politik und Gerichte. «Wir haben uns das alles ja nicht selbst ausgedacht», sagt Heinemann. Die Beratungen in National- und Ständerat im Vorfeld der letzten Kartellrechtsrevision hätten klar gezeigt, dass der Gesetzgeber auf dem Gebiet der Fusionskontrolle so wenig Markteingriffe wie möglich wolle. Zudem habe das Bundesgericht diese Haltung im Jahr 2007 bestätigt. Damals schritten die Lausanner Richter ein, nachdem die Weko zum ersten und bisher einzigen Mal eine Fusion im Medienbereich untersagt hatte: Die «Berner Zeitung» hatte sich mit 17,5 Prozent an der Gratiszeitung «20-Minuten» beteiligen wollen, die Weko wollte einen in ihren Augen zu hohen Marktanteil der damaligen Espace Media Groupe auf dem Platz Bern verhindern. Die Rekurskommission und das Bundesgericht hielten jedoch fest, es gehe nicht an, die Marktanteile von bezahlten Tageszeitungen und Gratiszeitungen zu addieren. Es handle sich um unterschiedliche Märkte. 2007 wurde die Beteiligung letztinstanzlich gutgeheissen.

Dieses Urteil habe die Arbeit seiner Behörde grundlegend verändert, sagt Heinemann. Seither sei klar, dass eine Fusion zwar vertieft geprüft werden könne, wenn sie eine marktbeherrschende Stellung begründe oder verstärke. «Verbieten aber dürfen wir sie nur, wenn sie die Gefahr mit sich bringt, dass der wirksame Wettbewerb beseitigt wird.» Ein Nachweis, der sehr schwer zu erbringen ist. «Wer kritisieren will, dass die Weko zu wenig eingreift, soll sich an den Gesetzgeber wenden», sagt Heinemann. «Die Weko ist nicht der richtige Adressat.»

In der Schweiz gilt die Devise: Der Markt richtets

Kaum ein anderes Land in Europa ist bei der Fusionskontrolle heute ähnlich nachgiebig wie die Schweiz. Mehr als anderswo gilt hierzulande noch immer die Devise: Der Markt richtets.

Für Urs Thalmann, Geschäftsführer des Journalistenverbands impressum, wird damit systematisch gegen die Bundesverfassung verstossen. Tatsächlich heisst es dort in Artikel 96, der Bund erlasse Vorschriften gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und anderen Wettbewerbsbeschränkungen. Die Weko sei «auf einem Auge erblindet», kritisiert Thalmann. Wenn sie auch in Zukunft nur wettbewerbsrechtliche Aspekte prüfe, mutiere der Medienmarkt immer stärker zu einem «unkontrollierten Dschungel, in dem das Recht des Stärkeren und Grösseren herrscht, der den Kleineren frisst».

Alarmiert ist auch Regula Rytz. In diesem Herbst gelte es, die Notbremse zu ziehen, damit wenigstens die nun noch bestehende Medienvielfalt bewahrt werden könne, sagt die Berner Nationalrätin und Präsidentin der Grünen. Zum einen setzt Rytz auf das neue Mediengesetz. Der kürzlich vom Bundesrat präsentierte Entwurf, der sich noch bis Mitte Oktober in der Vernehmlassung befindet, genüge bei weitem nicht, kritisiert sie. «Eines unserer grössten Probleme ist das Printsterben, das immer mehr Monopolräume entstehen lässt. Wie passt es dazu, dass der Bund im Internet nur Audio- und Videobeiträge fördern will?»

Zum anderen will Rytz in ihrer Partei schon kommende Woche über Vorstösse diskutieren, die man in der Mitte September beginnenden Herbstsession einreichen könnte. Ihr Ziel: Der Prüfauftrag der Weko soll breiter formuliert werden – und das Kriterium der Erhaltung der Medienvielfalt nicht länger aussen vor lassen.

Eine Revision der Fusionskontrolle plant gegenwärtig auch der Bundesrat. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) muss bis Ende Jahr eine Vernehmlassungsvorlage ausarbeiten. Kernpunkt soll ein methodischer Wechsel sein, der Rytz und Thalmann gefallen dürfte: Der bisher in der Schweiz angewandte qualifizierte Marktbeherrschungstest, den auch Heinemann als «etwas altmodisch» bezeichnet, soll von dem in der Europäischen Union entwickelten SIEC-Test abgelöst werden. So empfiehlt es eine vom Bundesrat bei swiss economics in Auftrag gegebene Studie, die im vergangenen Herbst publiziert worden ist. SIEC steht für «Significant Impediment to Effective Competition» und bedeutet im Wesentlichen eine Herabsetzung der Eingriffshürden. «Er ermöglicht ein Eingreifen schon bei einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs – nicht erst bei dessen Beseitigung», erklärt Heinemann. «Im Gegenzug können die Effizienzverbesserungen zugunsten des Zusammenschluss-Vorhabens voll gewürdigt werden.»

Ob die Weko mit dem SIEC-Test bei den beiden in diesem Sommer geprüften Zusammenschlüssen im Medienbereich zu einem anderen Ergebnis gelangt wäre, sei «vollkommen offen», sagt Heinemann. Anderer Meinung ist Adrian Raass, der frühere Chefökonom der Weko und heutige Wettbewerbsexperte der Swisscom. «Das Ergebnis wäre völlig anders ausgefallen», ist er sich sicher. «Eventuell hätte die Weko den Zusammenschluss von AZ Medien und NZZ Regionalmedien verboten. Zumindest aber hätte sie ihn nur mit Bedingungen und Auflagen zugelassen.»

Beim Seco will man sich nur allgemein äussern, ohne auf den aktuellen Weko-Entscheid einzugehen. «Generell gilt: Mit dem SIEC-Test dürfte die Hürde für eine Untersagung einer Fusion gegenüber heute leicht sinken», sagt Sprecher Fabian Maienfisch. Klar ist: Auch die neue Methode ist wettbewerbsbezogen und somit rein ökonomisch. Auch sie lässt gesellschaftliche Konsequenzen ausser Acht. «Hier sind andere Politikfelder gefragt», sagt Weko-Chef Heinemann. «Die Anliegen der Gewerkschaften würden durch den SIEC-Test auch nicht aufgenommen.»

Der letzte Versuch, das Kartellgesetz zu modernisieren, scheiterte 2014 im Parlament. Auch wenn für den Absturz der gesamten Vorlage damals nicht der schon da angestrebte Methodenwechsel ausschlaggebend war: Es ist fraglich, ob der gegenwärtig von SVP und FDP dominierte Nationalrat mehr Markteingriffe durch eine Kontrollbehörde möchte.

Blocher: «Wo ist der Wettbewerb der Medien?»

Falls die Medienkonzentration ungebremst fortschreitet, könnten auch konservative Kräfte umdenken. Bereits zeigten sich diverse bürgerlich dominierte Regierungsräte sehr besorgt wegen der Medienfusionen in ihren Kantonen. Selbst SVP-Vordenker Christoph Blocher stört sich an der passiven Haltung der Weko. In einem 2010 in der «SonntagsZeitung» erschienenen Interview kritisierte der Alt-Bundesrat die «unglaubliche Medienkonzentration» und sagte, die Monopolisierung müsse einem Demokraten Angst machen. «Wo ist der Wettbewerb bei den Medien?», fragte Blocher. «Wo die Wettbewerbskommission?» Heute, acht Jahre später, will er sich nicht im Detail zur Weko äussern, weil der Verkauf seiner «Basler Zeitung» an Tamedia ebendort hängig ist. Doch der 77-Jährige, der seit vergangenem Jahr in lokale Gratisanzeiger investiert, sagt: «Ich teile die im damaligen Interview geäusserte Auffassung noch heute.»

Wenn sich selbst ein Marktenthusiast wie Blocher für eine aktivere Weko ausspricht, ist es höchste Zeit. Entweder, die Wettbewerbshüter eignen sich

ein neues Selbstverständnis an; oder die Politik stellt der Weko eine neue, gleichberechtigte Behörde für Medienvielfalt zur Seite. Wo Marktversagen offenkundig ist, kann nicht mehr allein mit Wettbewerb argumentiert werden.