

Wettbewerbsprobleme in Pressemärkten

Von Ralf Dewenter* und Björn Frank**

Pressefreiheit und Pressevielfalt sind von besonderer Bedeutung für eine demokratische Gesellschaft. Pressefreiheit sollte nicht nur gegen staatliche Willkür geschützt werden, sondern auch gegen private Macht in Form wirtschaftlicher Konzentration. In der Bundesrepublik Deutschland hatte der Gesetzgeber 1976 auf starke Konzentrationstendenzen im Pressesektor mit einer Verschärfung der Pressefusionskontrolle im Rahmen der Dritten Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) reagiert. Der entscheidende ordnungspolitische Schritt war hierbei die Festlegung wesentlich geringerer Umsatzschwellen der beteiligten Unternehmen, bei denen die Fusionskontrolle einsetzt. Hierdurch sollte vornehmlich die Vielfalt in lokalen und regionalen Pressemärkten gesichert werden, denn in diesen engen Märkten kann es leicht zu einer Marktbeherrschung kommen.

Im Jahre 2004 legte die Bundesregierung den Entwurf einer GWB-Novelle vor, in dem die bisherigen Kriterien für die Pressefusionskontrolle teilweise geändert wurden; darüber hinaus wurden auch neuartige Regelungen speziell für diese Branche in den Entwurf aufgenommen. Der Gesetzgeber begründete die geplanten Neuregelungen ausdrücklich mit den strukturellen – also nicht konjunkturell bedingten – wirtschaftlichen Problemen der Presse, u. a. mit der von 1980 bis 2003 um 7 % gesunkenen Gesamtauflage der Tageszeitungen. Neben der Substitutionskonkurrenz mit diversen elektronischen Medien einschließlich des Internets machte sich ein weiteres Problem für Teile der Presse bemerkbar: Massenproduktionsvorteile (Economies of Scale) führen dazu, dass ceteris paribus die auflagenstärksten gegenüber den kleineren Zeitungen Kostenvorteile haben. Dieses Problem wird dadurch verschärft, dass der Anteil der auflagenabhängigen Kosten an den Gesamtkosten zurückgeht.¹

Die Reformen der Wettbewerbsaufsicht im Pressebereich, wie sie 2004 im Regierungsentwurf zur Siebten GWB-Novelle geplant waren, betrafen zum einen die Behandlung von Anzeigenkooperationen und zum anderen die Fusionskontrolle. Nach § 31 des Regierungsentwurfs sollten jegliche Formen der Kooperation im Anzeigengeschäft vom Kartellverbot (§ 1 GWB) freigestellt werden. Auch sollten Zusammenschlüsse, die dem Zweck der Kooperation im Anzeigengeschäft dienen, von der Fusionskontrolle ausgenommen werden. Im Hinblick auf die Fusionskontrolle wurden zwei Änderungen anvisiert: erstens die Anhebung der Aufgreifkriterien für eine kartellrechtliche Untersuchung und zweitens eine pressespezifische Freistellung von der Fusionskontrolle, wenn die publizistische Selbständigkeit der zusammengeschlossenen Presseprodukte gewährleistet werden kann.

* Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Institut für Wirtschaftspolitik, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg, E-Mail: ralf.dewenter@hsu-hh.de

** DIW Berlin, E-Mail: bf Frank@diw.de

¹ Vgl. Dewenter, Frank und Wey (2004).

Während der Bundestag das Gesetz annahm, scheiterte es im Bundesrat. Der Gesetzentwurf wird in der nächsten Legislaturperiode wieder auf die Tagesordnung kommen; die genauen Änderungen des Entwurfs sind aber noch nicht absehbar. Welche ökonomischen Überlegungen sollten dabei eine Rolle spielen? Und welche Teile des alten Gesetzentwurfes sind besonders kritisch zu beurteilen? Diese Fragen waren Gegenstand eines Workshops am DIW Berlin,² dessen wesentliche Beiträge in diesem Schwerpunktheft dokumentiert sind.

1 **Beurteilung des Gesetzentwurfs aus wettbewerblicher Sicht**

Die Monopolkommission und das Bundeskartellamt hatten sich bereits bei mehreren Gelegenheiten skeptisch zu dem Regierungsentwurf geäußert,³ und *Ulf Böge*, Präsident des Bundeskartellamtes, bestärkt diese Position in seinem Beitrag ebenso wie *Franz Sacker* und *Christian Kirchner*. Zusammengenommen würden die Regelungen erhebliche Konzentrationstendenzen hervorrufen und damit dem Wettbewerb und der Meinungsvielfalt schaden. Zwar wurden die im Regierungsentwurf als Ausgangspunkt für die Gesetzesänderungen genannten Verschlechterungen der Ertragssituation im Pressebereich nicht bestritten, die Schlussfolgerung aber abgelehnt, dass dies ein Sonderrecht für die Presse erfordere. Das betrifft vor allem die Änderungen für die Freistellungen von Anzeigenkooperationen und die Freistellung von Marktmacht begründende oder verstärkende Fusionen im Falle selbst auferlegter Verhaltensbeschränkungen. Die Anhebung der Aufgreifkriterien, wonach Pressefusionen künftig bis zu gemeinsamen Umsätzen der Beteiligten in Höhe von 50 Mill. Euro⁴ kontrollfrei sind (bisher 25 Mill. Euro), wurde im Vergleich dazu als wettbewerbspolitisch weniger problematisch eingestuft. Zwar würde dies, wie Ulf Böge in seinem Beitrag betont, zu einer erhöhten Konzentration führen, jedoch würde das Kriterium der Marktbeherrschung davon nicht beeinflusst.

Für besonders kritisch wurden die geplanten Änderungen hinsichtlich des Ausnahmetatbestands zum Untersagungskriterium der Fusionskontrolle durch die Einführung des sogenannten Altverlegermodells gehalten. Der Regierungsentwurf sah hier im Kern vor, wettbewerbsschädliche Zusammenschlüsse freizustellen, wenn die erworbene Zeitung oder Zeitschrift als „selbstständige publizistische Einheit“ weitergeführt wird. Dieser Ansatz verkennt nicht nur, dass eine Erhaltung der „Titelanzahl“ nicht gleichbedeutend mit Wettbewerb zwischen wirtschaftlich unabhängigen Akteuren ist, sondern stellt auch das Kartellamt vor das schwierige Problem der Verhaltenskontrolle von Presseunternehmen.

Franz Jürgen Sacker betont in seinem Beitrag das Primat der Strukturkontrolle in der Wettbewerbspolitik, die durch eine Verhaltenskontrolle nicht ersetzt werden kann. Darüber hinaus verweist er auf mögliche Abschottungsgefahren gegenüber ausländischen Wettbewerbern, wenn Eigentumsrechte durch Altverlegerklauseln beschränkt würden, sowie auf deren Unvereinbarkeit mit EU-rechtlichen Grundfreiheiten. Ein weiterer Kritik-

² Veranstaltet gemeinsam mit der Ruhr-Universität Bochum und dem Hamburger Forum Medienökonomie an der Helmut Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.

³ Siehe hierzu Monopolkommission (2004); außerdem Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, Wortprotokoll, 67. Sitzung, Protokoll 15/67 vom 20.09.2004 (www.bundestag.de/bic/hib/2004/2004_216/01).

⁴ Dies entspricht einer gemeinsamen Auflage von etwa 120 000; vgl. Monopolkommission (2004: 27).

punkt betrifft die Aufhebung des Kartellverbots. Eine solche Reform würde die Möglichkeit eröffnen, Preis- und Konditionenkartelle zu schließen und dies unabhängig von der Größe der Verlage und deren Marktmacht.

Christian Kirchner fasst seine Beurteilung zusammen, indem er empfiehlt, Presseunternehmen keinen „kartellrechtlichen Sonderweg“ zu eröffnen. Lediglich eine Verschärfung der kartellrechtlichen Aufgreifkriterien für die Fusionskontrolle sei ökonomisch gerechtfertigt, um die publizistische Vielfalt zu sichern. Erleichterungen für Kooperationen und Fusionen erteilt er aber eine Absage.

2 Zur Bewertung von Fusionen in Pressemärkten

Marktabgrenzung

Um die möglichen Wirkungen von Fusionen – also auch von Pressefusionen – beurteilen zu können, ist es unerlässlich, die relevanten Märkte abzugrenzen.⁵ Eine marktbeherrschende Stellung eines Verlages ist nur dann zu befürchten, wenn nach dem Zusammenschluss am Markt nicht ausreichend Substitute vorhanden sind. Schon auf gewöhnlichen Märkten kann sich eine Marktabgrenzung als problematisch erweisen, da festgestellt werden muss, in welchem Maße eine Preisänderung bei einem Produkt zu einer Änderung der Nachfrage nach dem potentiellen Substitut führt. Betrachtet man Pressemärkte, wird diese Analyse noch wesentlich komplizierter. Zwar sind Anzeigen- und Lesermarkt miteinander verbunden, jedoch sind die Werbekunden und die Leser einer Zeitung typischerweise nicht identisch.

Ralf Dewenter und *Ulrich Kaiser* schließen daraus, dass Leser- und Anzeigenmärkte einer unterschiedlichen Abgrenzung bedürfen, da sie asymmetrische Strukturen aufweisen und auch die Substitutionsmöglichkeiten auf diesen Märkten oft in unterschiedlichem Maße vorhanden sind. Mit anderen Worten: Eine beherrschende Stellung auf einem Teilmarkt – z. B. dem Lesermarkt – hat nicht zwangsläufig auch eine Beherrschung des Anzeigenmarktes zur Folge. In Kombination mit einer Interdependenz der Teilmärkte wird ein Ausnutzen vorhandener Marktmacht auf nur einem Teilmarkt unwahrscheinlich, da dies zur Schwächung der Wettbewerbsposition auf dem zweiten Teilmarkt führen könnte. Die Existenz zweiseitiger Netzwerkeffekte kann im Gegenteil dazu führen, dass auch in hochkonzentrierten Teilmärkten Preisdisziplin vorherrscht.

Die Anzeigen-Auflagen-Spirale

Die Zweiseitigkeit der Teilmärkte führt zu einer weiteren Besonderheit der Pressemärkte, die Dewenter und Kaiser in ihrem Beitrag beschreiben. Die Existenz zweiseitiger Netzwerkeffekte führt zu einer Anzeigen-Auflagen-Spirale, die bewirkt, dass etwa eine Erhöhung der Anzeigenvolumen nicht nur eine Erhöhung der Auflage mit sich bringt, sondern – über einen Rückkopplungseffekt – einen weiteren Anstieg der Nachfrage nach Anzeigen initiiert. Durch zweiseitige Netzwerkeffekte entsteht eine Anzeigen-Auflagen-Spirale,

⁵ Die fehlende Marktabgrenzung schränkt den Wert von ansonsten verdienstvollen Marktübersichten ein, deren erklärtes Ziel es ist, die Pressekonzentration zu messen. Vgl. etwa Röper (2004) oder Ward (2004).

was sowohl die Preisstruktur zwischen den einzelnen Teilmärkten als auch die jeweilige Preishöhe beeinflusst. Um diese Effekte ausnutzen zu können, ist ein Verlag also gezwungen, die Preise (auf beiden Teilmärkten) nicht zu stark zu erhöhen, da es sonst zu einer Reduktion der Menge auf beiden Märkten – und somit zu Gewinneinbußen – kommen würde. Das Vorliegen von Economies of Scale verstärkt diesen Prozess und erhöht den Druck auf beiden Märkten.

Konzentration und publizistische Vielfalt

Angesichts des ökonomischen Drucks auf die Presse stellt sich die Frage, warum Fusionen und Marktaustritte nicht ohne weiteres als willkommene oder zumindest normale Konsolidierung gesehen werden können. Vordergründig liegt dies an der besonderen Bedeutung einer vielfältigen Presse. Die weitergehende Frage, ob eine Vielfalt der Programme (im Rundfunk) oder der Titel (im Pressesektor) auch zu *inhaltlicher* Vielfalt führt, ist schwer zu beantworten und Gegenstand einer schon seit gut 50 Jahren geführten medienökonomischen Diskussion. Wieso es danach zu kontraintuitiven Ergebnissen kommen kann, zeigt *Anthony Dukes* in seinem Beitrag.

Nach Dukes ist insbesondere die Existenz zweiseitiger Netzwerkeffekte dafür verantwortlich, dass die qualitativen und preislichen Folgen zunehmender Konzentration nicht ohne weiteres vorhersehbar sind und sich deutlich von denen gewöhnlicher Märkte unterscheiden können. So *kann* die Vielfalt in hochkonzentrierten Märkten höher ausfallen als bei geringerer Konzentration. Sind die verschiedenen Rundfunkprogramme oder Presstitel in einer Hand, besteht – im Vergleich zum Wettbewerbsfall – ein stärkerer Anreiz, die Duplizierung von Inhalten zu vermeiden. Dies hat nun auch verschiedene Rückwirkungen auf den Werbemarkt. So erschwert es die verringerte Duplizierung den werbeaversen Rezipienten, der lästigen Werbung auszuweichen, was die Nachfrage nach Werbung positiv beeinflusst.

Björn Frank stellt einen weiteren Bezug zwischen der Konzentration von Printmedienmärkten und der Qualität beziehungsweise der publizistischen Vielfalt der Medien her. Zwar beschreibt auch er die Schwierigkeit, einen eindeutigen Einfluss der Konzentration auf die Pressevielfalt herzustellen. Gleichzeitig sieht der Autor in seinem Beitrag jedoch die Gefahr eines stark reduzierten investigativen Journalismus in konzentrierten Pressemärkten. Anhand der Prinzipal-Agenten-Theorie wird argumentiert, dass die Gefahr der unkritischen Berichterstattung vor allem dann auftritt, wenn der Wettbewerbsdruck zwischen den Journalisten gering ist.

Empirische Evidenz zur Wirkung von Konzentration

Die empirische Evidenz für die Auswirkungen zunehmender Konzentration ist ebenso wie die theoretische nicht eindeutig. Eine negative Korrelation von Konzentration und Preisen findet *Hans van Kranenburg* in seinem Beitrag, der sich mit den niederländischen regionalen Zeitungsmärkten befasst. Insbesondere eine adäquate Marktabgrenzung sowie die Verbundenheit von Leser- und Anzeigenmärkten sind für diesen Effekt verantwortlich. Neue Medien wie das Internet, aber auch überregionale Zeitungen stellen in zunehmendem Maße Substitute für die regionalen Zeitungen dar und halten zur Preisdisziplin an. Die Exis-

tenz zweiseitiger Netzwerkeffekte führt dazu, dass Marktmacht nicht im gleichen Maße ausgenutzt werden kann, wie dies in üblichen Märkten möglich ist.

Anhand des Marktes für wissenschaftliche Fachzeitschriften zeigen *Justus Haucap*, *Tobias Hartwich* und *André Uhde* auf, dass Marktmacht durchaus dazu führen kann, dass überhöhte Preise zu beobachten sind. Im Gegensatz zu Zeitungs- und Publikumszeitschriften spielen hier jedoch noch weitere Charakteristika eine Rolle. So haben Top-Journals die Eigenschaft positionaler Güter und sind nur schwer durch andere Produkte substituierbar. Hinzu kommt, dass ein Marktzutritt nur begrenzt möglich ist und deutliche Wechselkosten auf Seiten der Bibliotheken vorhanden sind. Ein großer Teil dieser Wechselkosten ist auf die Zweiseitigkeit des Marktes zurückzuführen, die durch die Netzwerkeffekte zwischen Lesern und Autoren begründet ist.

3 Fazit

Die geplante Reform des GWB zielte darauf ab, eine höhere Pressekonzentration und stärkere Kooperationen zwischen den Verlagen zuzulassen und möglichen Folgen dadurch zu begegnen, dass den Verlagen Verhaltensauflagen gemacht werden. Dies setzt voraus, dass es damit gelingen könnte, marktmächtige Verlage zur nachhaltigen Herstellung von Meinungsvielfalt zu bewegen, selbst wenn das ihrem Interesse widerspricht. Die an diesem Band beteiligten Autoren stehen dieser Reform generell kritisch gegenüber, da Verhaltensauflagen nicht unbedingt geeignet erscheinen, das Ausnutzen von Marktmacht zu beschränken. Einige der Autoren sind allerdings der Ansicht, dass bei jedem einzelnen Fusionsfall zu prüfen ist, ob eine Aufrechterhaltung von Meinungsvielfalt und niedrigen Preisen für Leser und Werbekunden nicht sogar im eigenen Interesse des marktstarken Verlages liegen. Es ist schwierig einzuschätzen, ob und wann dies zutreffen könnte. Die Komplexität der Mechanismen auf diesen Märkten verlangt in jedem Fall eine eingehende Analyse der Teilmärkte und der Beziehungen zwischen ihnen. Eine generelle Erleichterung von Fusionen und Kooperationen erscheint in diesen Märkten nicht zielführend.

Literaturverzeichnis

- Dewenter, Ralf, Björn Frank und Christian Wey (2005): Monopolalarm im Pressesektor: Geplante GWB-Novelle schadet der Pressevielfalt, DIW Wochenbericht 72 (8), 147–152.
- Monopolkommission (2004): Die Pressefusionskontrolle in der Siebten GWB-Novelle. Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB. Baden-Baden. Download unter: www.monopolkommission.de/sg_42/text_s42.pdf
- Röper, Horst (2004): Bewegung im Zeitungsmarkt 2004. *Media Perspektiven*, 6/2004, 268–283.
- Ward, David (2004): *A Mapping Study of Media Concentration and Ownership in Ten European Countries*. Mimeo. Hilversum. Download unter: www.mediamonitor.nl/html/documents/mappingstudy_ward_jun2004.pdf