

Zur Ökonomik rechtlicher Probleme von Fusionen und Kooperationen auf dem deutschen Pressemarkt

Von Christian Kirchner*

Zusammenfassung: Eine verschärzte Fusionskontrolle im Bereich von Pressefusionen lässt sich mit dem Schutz der publizistischen Vielfalt rechtfertigen. Instrumenten der „inneren Pressefreiheit“ ist aus ökonomischer Sicht mit großer Skepsis zu begegnen. Im Bereich der kartellrechtlichen Kontrolle von Kooperationen empfiehlt sich für das Pressewesen kein Sonderweg. Der wäre angesichts der weitgehenden Verdrängung des deutschen Kartellrechts durch das europäische Wettbewerbsrecht auch nicht zweckmäßig.

Summary: Merger control in the field of newspapers should not be loosened. Alternative instruments to protect plurality of media are economically not feasible. On the contrary, it might be justified to make use of merger control to better protect plurality of media. Competition law may well be used to protect certain public goods. Co-operation between newspapers should not be exempted from German cartel law. This would not be feasible in the light of erosion of German cartel law by European competition law.

1 Ökonomische Vorbemerkungen

1.1 Ökonomik von Pressemärkten

Pressemärkte zeichnen sich dadurch aus, dass Presseunternehmen simultan auf zwei Märkten tätig sind, die miteinander verbunden sind, nämlich Märkten für Anzeigen und Märkten für Presseprodukte. Der Erfolg auf den letzteren hat Auswirkungen auf die ersten.¹

1.2 Private und öffentliche Güter

Es geht zum einen um private Güter, die auf Märkten angeboten und nachgefragt werden, zum anderen um das öffentliche Gut „Publizistische Vielfalt“. Pressevielfalt und Pressefreiheit stellen einen wichtigen Aspekt für die Sicherung dieses öffentlichen Gutes dar. Es spielen aber auch andere Medien und Internetangebote eine – wachsende – Rolle für dieses öffentliche Gut.

* Humboldt-Universität Berlin, E-Mail: christian.kirchner@rewi.hu-berlin.de.

1 Vgl. zur Ökonomik von Pressemärkten: Monopolkommission (2004), Corden (1952), Reddaway (1963).

1.3 Pressefusionen

Pressefusionen haben zwei Wirkungen. Es kann zur Schaffung oder Verstärkung marktbeherrschender Stellungen von Presseunternehmen beziehungsweise zur „beträchtlichen Minderung der Wettbewerbsintensität“ kommen. Es kann die Pressevielfalt und damit auch die publizistische Vielfalt tangiert werden.

1.4 Pressefusionskontrolle

Pressefusionskontrolle könnte dann die Aufgabe haben, die möglichen schädlichen Wirkungen von Pressefusionen zu verhindern oder sie in Grenzen zu halten.² Dann fragt es sich, ob es zweckmäßig ist, neben dem allgemeinen Fusionskontrollrecht ein eigenes Pressefusionskontrollrecht zu entwickeln. Das wäre nur dann gerechtfertigt, wenn dies erforderlich ist, um die genannten öffentlichen Güter zu schützen. Als Alternative käme in Betracht, Pressefusionen zwar zuzulassen, um ökonomische Größenvorteile und Synergien zu ermöglichen, gleichzeitig aber die publizistische Vielfalt dadurch zu erhalten, dass in den fusionierten Presseunternehmen eine Sicherung der „inneren Pressefreiheit“ installiert wird.

1.5 Presse-Kooperationen

Liegt das Problem von Presseunternehmen in Effizienznachteilen gegenüber anderen Medien, käme eine Erleichterung von Kooperationen von Presseunternehmen in Betracht. Das würde allerdings die Gefahr von Preiskartellen (insbesondere auf den Anzeigemarkt) mit sich bringen.

2 Lösungswege

2.1 Deutsches Kartellrecht und gemeinschaftsrechtliches Wettbewerbsrecht

Sucht man nach Lösungen für den kartellrechtlichen Umgang mit Pressefusionen und -kooperationen in Deutschland, muss man sich der Tatsache bewusst sein, dass die beabsichtigten Wirkungen möglicherweise deshalb gar nicht erreicht werden können, weil auf die betreffenden Sachverhalte das europäische Gemeinschaftsrecht anzuwenden ist. Dieses ist in Deutschland unmittelbar anwendbares Recht. Es genießt Anwendungsvorrang gegenüber dem deutschen Recht. Entscheidend für die Anwendung des Wettbewerbsrechts der Art. 81 und 82 EG-Vertrag ist die Tatsache, dass eine Kooperation Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft hat (Zwischenstaatlichkeitsklausel). Für die Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Fusionskontrollverordnung kommt es darauf an, ob die Fusion gemeinschaftsweite Bedeutung hat. Das bestimmt sich nach den Schwellenwerten in Art. 1 der Verordnung.

2 Vgl. Monopolkommission (2004), Fn. 1, 15–18.

Eine *deutsche* kartellrechtliche Lösung des Problems von Pressefusionen und -kooperationen ist unter den gegebenen Umständen wenig sinnvoll. Nur im Bereich kleinerer Fusionen könnte ein deutscher Sonderweg beschritten werden.

2.2 Ökonomische Rechtfertigung einer Sonderbehandlung von Pressefusionen

2.2.1 Verschärfte Fusionskontrolle für Pressefusionen

Eine *ökonomische Rechtfertigung* für eine strengere Behandlung von Pressefusionen im Vergleich zu Fusionen in anderen Branchen kann im Schutz des öffentlichen Gutes „Publizistische Vielfalt“ liegen. Es stellt sich dann die Frage, ob es Aufgabe des Kartellrechts sein soll, neben der Freiheit des Wettbewerbs auch andere öffentliche Güter zu schützen. Es besteht die Gefahr, dass dann das Ziel der Wettbewerbsfreiheit durch andere, „außerökonomische“ Zielsetzungen überlagert wird.³ Allerdings fragt sich dann, ob und wie trennscharf zwischen ökonomischen und außerökonomischen Zielen unterschieden werden kann. Die moderne Ökonomik nimmt diese Trennung nicht mehr vor, sondern versteht sich als Sozialwissenschaft.⁴ Ihr Untersuchungsfeld sind soziale Interaktionen. Individuelle Akteure stimmen sich darin ab, wie knappe Ressourcen eingesetzt werden. Dann sind rechtliche Regelungen, in denen der institutionelle Rahmen für die Gewährleistung von publizistischer Vielfalt abgesteckt wird, ökonomisch relevante Faktoren. Dann ist es eine Frage der Zweckmäßigkeit, ob ein Schutz der publizistischen Vielfalt besser über kartellrechtliche Regelungen oder Regelungen außerhalb dieser Rechtsmaterie, etwa medienrechtlichen Vorschriften (Stichwort: Rundfunkfreiheit) erfolgen soll.

Erfolgt der kartellrechtliche Schutz des Gutes „Publizistische Vielfalt“ dergestalt, dass Fusionskontrollvorschriften strenger angewendet werden als in anderen Wirtschaftsbereichen (§ 35 Abs. 2 Satz 2 GWB), so ist nicht zu befürchten, dass dies die Funktionsfähigkeit der Fusionskontrolle als solche beeinträchtigt. Gegen eine verschärfte Fusionskontrolle auf Pressemärkten sprechen keine ökonomischen Einwände.

2.2.2 Erleichterung von Fusionen auf Pressemärkten und Einführung von Regelungen der inneren „Pressefreiheit“

Will man Fusionen im Pressebereich erleichtern, um damit Effizienzsteigerungen zu ermöglichen, sieht man sich dem Einwand ausgesetzt, dass damit nicht nur das Ziel der Wettbewerbsfreiheit verletzt wird, sondern auch das der publizistischen Vielfalt. Eine solche Erleichterung, die ökonomisch ja auf eine Privilegierung von Presseunternehmen gegenüber anderen Anbietern im Medienbereich zielt, könnte möglicherweise dadurch gerechtfertigt werden, dass man in Presseunternehmen nach dem Zusammenschluss die Unabhängigkeit der Redakteure der nunmehr wirtschaftlich abhängigen Unternehmen dadurch zu schützen versucht, dass man sie gegen Eingriffe in ihre redaktionelle Unabhängigkeit seitens der Unternehmensführung abschirmt („interne Pressefreiheit“). Aus ökonomischer Sicht ist entscheidend, ob solche Regelungen ein funktionsfähiges Substitut für

3 Vgl. ausführlich Kirchner (2005).

4 Vgl. Frey (1990), Homann und Suchanek (2005).

die durch Wettbewerb gesicherte redaktionelle Freiheit darstellen. Es sind also Prognosen erforderlich, wie es in Konfliktsituationen um die Unabhängigkeit der betroffenen Redakteure bestellt ist. Dabei ist im ökonomischen Ansatz von eigennutzorientiertem Rationalverhalten der Akteure auszugehen.⁵ Man kann also nicht davon ausgehen, dass in allen Konfliktfällen das Berufsethos der Pressefreiheit von den Beteiligten höher eingeschätzt wird als persönliche Vorteile (pekuniäre Anreize, Aufstiegschancen, Eröffnung neuer Tätigkeitsfelder). Eine totale Trennung zwischen redaktioneller Sphäre und wirtschaftlichem Umfeld ist nicht möglich. Das heißt im Ergebnis, dass eine Sicherung der publizistischen Vielfalt über das Instrument der „internen Pressefreiheit“ kein echtes Funktionsäquivalent sein kann für eine durch Wettbewerb gesicherte Pressefreiheit. Im Wettbewerb besteht ein Anreiz, auch deshalb redaktionelle Eigenständigkeit zu bewahren, um das eigene Produkt besser von anderen unterscheiden zu können. In einem System wirtschaftlich verbundener Unternehmen könnte zwar von der Unternehmensleitung auch darauf hingewirkt werden, dass die verschiedenen Presseorgane, die sich wirtschaftlich unter einem Dach befinden, unterschiedliche Positionen vertreten werden. Das setzte aber voraus, dass steuernd eingegriffen würde. Das aber soll gerade durch die „innere Pressefreiheit“ ausgeschaltet werden. Insofern kann eine künstlich produzierte Pluralität der Meinungen in einem Pressekonzern kein Äquivalent für publizistische Vielfalt sein, die auf ökonomischem Wettbewerb zwischen Presseunternehmen beruht.

Stellt sich die „innere Pressefreiheit“ nicht als Funktionsäquivalent zur durch Wettbewerb gesicherten Pressefreiheit dar, entfällt eine Rechtfertigung für eine Erleichterung von Fusionen im Pressebereich.

3 Ausblick

Ein kartellrechtlicher Sonderweg für Pressemärkte ist grundsätzlich nicht zu empfehlen. Nur dort, wo es gilt, publizistische Vielfalt durch eine Verschärfung der Aufgreifkriterien für die Fusionskontrolle zu sichern, ist ein solcher Sonderweg ökonomisch vertretbar. Erleichterungen für Kooperationen oder Fusionen, für die mit dem Hinweis auf mögliche Effizienzsteigerungen bei gleichzeitiger Wahrung der publizistischen Vielfalt durch alternative Sicherungsinstrumente argumentiert wird, lassen sich ökonomisch nicht rechtfertigen. Nachdem in der siebten GWB-Modelle Sondermodelle für die kartellrechtliche Behandlung von Pressekooerationen und -fusionen nicht ins Gesetz aufgenommen worden sind und es bei der Verschärfung der Fusionskontrolle in den Aufgreifkriterien des § 35 GWB geblieben ist, sollte von weiteren Versuchen abgesehen werden, ein Sonderkartellrecht für Pressemärkte zu schaffen.

Literaturverzeichnis

- Corden, W.M. (1952): The Maximisation of Profit of a Newspaper. *Review of Economic Studies*, 20, 181–190.
Frey, Bruno (1990): *Ökonomie ist Sozialwissenschaft*. München.
Homann, Karl und Andreas Suchanek (2005): *Ökonomik*. 2. Aufl. Tübingen.

⁵ Vgl. Richter und Furubotn (2003).

- Kirchner, Christian (2005): Privates Wettbewerbsrecht und Gemeinwohlverwirklichung. In: Paul Kirchhof (Hrsg.): *Gemeinwohl und Wettbewerb*. Heidelberg, 45–83.
- Monopolkommission (2004): Die Pressefusionskontrolle in der Siebten GWB-Novelle. Sondergutachten Nr. 42. Download unter: www.monopolkommission.de/sg_42/text_sg42.pdf
- Reddaway, W.B. (1963): The Economics of Newspapers. *Economic Journal*, 73, 201–218.
- Richter, Rudolf und Eirik Furubotn (2003): *Neue Institutionenökonomik*. 3. Aufl. Tübingen.