

Dewenter, Ralf; Frank, Björn; Wey, Christian

**Article**

## Monopolalarm im Pressesektor: geplante GWB-Novelle schadet der Pressevielfalt

DIW Wochenbericht

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Dewenter, Ralf; Frank, Björn; Wey, Christian (2005) : Monopolalarm im Pressesektor: geplante GWB-Novelle schadet der Pressevielfalt, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 72, Iss. 8, pp. 147-152

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151361>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Monopolalarm im Pressesektor: Geplante GWB-Novelle schadet der Pressevielfalt

72. Jahrgang/23. Februar 2005

### 2. Bericht

Monopolalarm im Pressesektor:  
Geplante GWB-Novelle schadet  
der Pressevielfalt

Seite 147

Ralf Dewenter  
ralf.dewenter  
@hsu-hh.de

Björn Frank  
bfrank@diw.de

Christian Wey  
cwey@diw.de

*Die schlechte wirtschaftliche Situation vieler Zeitungs- und Zeitschriftenverleger spiegelt nicht nur konjunkturelle Einflüsse wider, sondern ist auch begründet in spürbaren Strukturverschiebungen auf Pressemärkten, zu denen nicht zuletzt die zunehmende Bedeutung des Internets für die Befriedigung der Informationsbedürfnisse der Verbraucher gehört. Vor diesem Hintergrund sind wichtige Änderungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geplant, die speziell die Presse betreffen. Das DIW Berlin hat zur Einschätzung der Wirkungen der geplanten Gesetzesnovelle auf Konzentration und Pressevielfalt einen Workshop abgehalten. Besonders kritisch wurde hier der Versuch gesehen, Monopolstellungen hinzunehmen, wenn die publizistische Selbständigkeit eines aufgekauften Verlags gewährleistet bleiben soll. Gravierende Wettbewerbsprobleme wurden auch für den Fall erwartet, dass Kooperationen im Anzeigengeschäft grundsätzlich von der Kartellaufsicht freigestellt werden. Für die künftige Fusionskontrolle im Pressesektor kristallisierte sich die Marktabgrenzung als wichtige Herausforderung heraus.*

Pressefreiheit und Pressevielfalt sind von besonderer Bedeutung für eine demokratische Gesellschaft. Pressefreiheit muss nicht nur gegen staatliche Willkür geschützt werden, sondern auch gegen private Macht in Form wirtschaftlicher Konzentration. In der Bundesrepublik Deutschland hatte der Gesetzgeber in den 70er Jahren auf starke Konzentrationstendenzen im Pressesektor mit einer Verschärfung der Pressefusionskontrolle im Rahmen der Dritten GWB-Novelle von 1976 reagiert. Der entscheidende ordnungspolitische Schritt war hierbei die Festlegung wesentlich geringerer Umsatzschwellen bei den beteiligten Unternehmen, von denen an die Fusionskontrolle einzusetzt. Hierdurch sollte vornehmlich die Vielfalt in lokalen und regionalen Pressemärkten gesichert werden, denn in diesen engen Märkten kann es leicht zu einer Marktbeherrschung kommen.<sup>1</sup>

Im vergangenen Jahr legte die Bundesregierung nun den Entwurf einer GWB-Novelle vor, in dem die bisherigen Kriterien für die Pressefusionskontrolle teilweise geändert wurden; zum Teil wurden auch neuartige Regelungen speziell für diese Branche in den Entwurf aufgenommen. Während der Bundestag das Gesetz annahm, scheiterte es im Bundesrat und ist nun Gegenstand weiterer Beratungen. Aus diesem Anlass veranstaltete das DIW Berlin gemeinsam mit

<sup>1</sup> Die pressenspezifischen Ursachen hierfür, z. B. Größenvorteile und Auflagen-Anzeigen-Spirale, werden im folgenden Abschnitt näher erläutert.

Kasten

---

### **Programm des Workshops „Wettbewerbsprobleme in Pressemärkten“ im DIW Berlin am 3. Dezember 2004**

---

Prof. Dr. Martin Hellwig, Ph. D., Monopolkommission und Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern:

*Wettbewerbsprobleme in Pressemärkten – Eine Einschätzung*

Diskutant: Prof. Dr. Jörn Kruse, HSU Hamburg

Prof. Dr. Hans van Kranenburg, Universität Maastricht:

*Performance and Trends in the Print Media, in Particular the Newspapers*

Diskutant: Dr. Stefan Bühler, Universität Zürich

Prof. Dr. Anthony Dukes, Universität Aarhus:

*An Economic Theory of Media Mergers*

Diskutant: Prof. Dr. Erwin Amann, Universität Duisburg-Essen

Dr. Ralf Dewenter, HSU Hamburg:

*Wettbewerbspolitische Beurteilung von Medienfusionen.*

Diskutant: PD Dr. Björn Frank, DIW Berlin

Prof. Dr. Dr. Franz J. Säcker, FU Berlin:

*Die Pressefusionskontrolle aus wettbewerbsrechtlicher Sicht*

Diskutant: Prof. Dr. Dr. Christian Kirchner, HU Berlin

Dr. Ulf Böge, Bundeskartellamt:

*Kartellpolitische Probleme in Pressemärkten*

Die Beiträge zu diesem Workshop erscheinen in Heft 3/2005 der Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW Berlin.

---

dem Hamburger Forum Medienökonomie an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg und der Ruhr-Universität Bochum einen Workshop zum Thema „Wettbewerbsprobleme in Pressemärkten“, in dem die ökonomischen Spezifika der Pressemärkte und eine adäquate gesetzgeberische Reaktion diskutiert wurden (zum Programm des Workshops siehe Kasten).

#### **Die ökonomischen Probleme der Presse**

Der Gesetzgeber begründet 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.<sup>2</sup> Diese Entwicklung analysiert Hans van Kranenburg in seinem Beitrag im Rahmen der Theorie des Produktlebenszyklus bzw. der Marktphasen. Zeitungsmärkte sind danach durch rückläufige Umsätze und Gewinne, eine sinkende Anzahl von Anbietern und hohe Eintrittsbarrieren für neue Wettbewerber gekennzeichnet; Zeitungen befinden sich damit in der Abschwungs- oder Rückbildungsphase. Dagegen sind konkurrierende Medien in der Sättigungsphase (z. B. Zeitschriften, Radio) oder in der Wachstumsphase (Internet, Multimedia) bzw.

sogar erst in der Einführungsphase („Streaming“-Angebote online, Video on Demand).

Zur Substitutionskonkurrenz kommt ein weiteres Problem für die Presse: 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: Der durchschnittliche Anteil der Kosten für Papier und Technik lag in den Niederlanden 1968 insgesamt noch bei 39%, im Jahre 2002 nur noch bei 23,5%.

Dagegen nahm der Anteil der weitgehend auflagenunabhängigen Kostenbestandteile zu – also jener Kosten, die je Stück geringer werden, wenn die Auflage steigt: Für die Redaktionen stieg der Kostenanteil von 1968 bis 2002 von 16 auf 26%, für Marketing von 5 auf 9,5%. Infolgedessen müssen nicht nur kleinere Zeitungen mit wesentlich höherer Wahrscheinlichkeit aufgeben als größere; van

<sup>2</sup> Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen“, 15. Wahlperiode. Bundestags-Drucksache 15/3640 vom 12. August 2004, S. 36 (<http://dip.bundestag.de/btd/15/036/1503640.pdf>).

Kranenburg konnte auch zeigen, dass dieser Zusammenhang im Laufe der letzten Jahrzehnte deutlich stärker geworden ist.

Eine weitere Besonderheit der Pressemärkte, auf die einige Probleme der Branche zurückgeführt werden können, ist die Verbundenheit der Teilmärkte. So tritt der Zeitungsverlag einerseits am Lesermarkt als Anbieter von Informationen in Form von redaktionellen Inhalten und Anzeigen auf. Auf der anderen Seite bietet er die zur Verfügung stehende Werbefläche am Anzeigenmarkt an. Die Interdependenz der Teilmärkte äußert sich nun in der Abhängigkeit der jeweils nachgefragten Mengen. So ist der Werbekunde natürlich an einer möglichst hohen Reichweite seiner Anzeigen interessiert. Je höher also die Auflage der Zeitung, desto größer ist die Anzahl der potentiellen Kunden, die durch eine Anzeige erreicht werden können. Der Preis, den die Werbekunden für eine Anzeige bereit sind zu zahlen, hängt somit stark von der Auflage oder der Reichweite des Mediums ab.

Darüber hinaus besteht ein Zusammenhang zwischen dem Anzeigenvolumen und der Nachfrage nach einer Zeitung am Lesermarkt. Je nachdem, ob die Werbung aus Sicht der Leser informativ ist oder nicht, stiften die Anzeigen einen positiven oder aber einen negativen Nutzen. Gerade bei regionalen und lokalen Tageszeitungen ist zu erwarten, dass es eine positive Wertschätzung der Leser für Anzeigen gibt. Grund dafür ist vor allem der regionale Charakter der Werbeanzeigen sowie der hohe Anteil von Kleinanzeigen, die sich ebenfalls an eine regionale Leserschaft richten.

Insgesamt spricht einiges dafür, dass sowohl von der Auflage als auch vom Anzeigenvolumen eine positive Wirkung ausgeht. In diesem Fall dürfte eine Anzeigen-Auflagen-Spirale existieren, die dazu führt, 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. Empirische Evidenz für die Existenz einer solchen Anzeigen-Auflagen-Spirale liefern Ralf Dewenter und Ulrich Kaiser in ihrem Beitrag zum Workshop.<sup>3</sup>

Natürlich müssen die Zeitungsverlage diese Rückkopplungseffekte auch bei ihrer Preissetzung berücksichtigen. Erhöht der Verlag z. B. den Preis der Zeitung (Copypreis), so senkt dies ceteris paribus die Nachfrage am Lesermarkt und über die Verbundenheit der Märkte ebenso die Nachfrage nach Werbeflächen. Geringere Anzeigenvolumen haben dann einen nochmaligen Rückgang der Nachfrage am Lesermarkt zur Folge. Die Interdependenz kann somit die Effekte einer Preisänderung deutlich ver-

stärken. Die Preiselastizitäten der Nachfrage auf dem Lesermarkt und dem Anzeigenmarkt (und ihr Verhältnis zueinander) beeinflussen die jeweilige Preishöhe und die Struktur von Anzeigen- und Copypreis. So kann es selbst im Monopolfall unter bestimmten Umständen dazu kommen, dass Zeitungspreise – im Gewinnmaximum – unterhalb der Grenzkosten gesetzt werden. Selbst in hochkonzentrierten Märkten zwingt die Interdependenz der Märkte die Verlage dazu, die Preise nicht zu stark zu erhöhen.

### Wozu Pressewettbewerb?

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 und freien Presse. Die weitergehende Frage, ob 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.<sup>4</sup> Wieso es danach zu kontraintuitiven Ergebnissen kommen kann, lässt sich an einem einfachen hypothetischen Beispiel erläutern: In einem regionalen Zeitungsmarkt konkurrieren zwei (regionale) Tageszeitungen. Ferner wird angenommen, dass es genau zwei Alternativen der inhaltlichen Ausrichtung gibt: „boulevardesk“ und „seriös“. 80 % der Leser bevorzugen den ersten, 20 % den zweiten Typ. Wenn die Zeitungen konkurrieren, werden sie beide eher boulevardesk berichten (und jeweils 40 % der Leser erreichen, während es für 20 % kein Angebot entsprechend ihren Präferenzen gibt). Dagegen kann ein Verleger, der beide Zeitungen besitzt, seine Gewinne dadurch maximieren, dass er mit jeweils einer Zeitung von jedem Typ ein breiteres Leserspektrum erreicht.

Dieses Phänomen der Duplizierung von Inhalten oder redaktionellen Ausrichtungen tritt allerdings, wie Anthony Dukes in seinem Beitrag argumentiert, in der Presse nicht in gleicher Stärke auf wie im werbefinanzierten Rundfunk. Denn bei Presseergebnissen kommt es nicht nur auf die Zahl der Leser an, sondern auch auf deren Zahlungsbereitschaft, so dass ein Angebot, das zwar etwas spezieller ist, für das aber eine relativ hohe Zahlungs-

<sup>3</sup> Vgl. Ralf Dewenter und Ulrich Kaiser: Wettbewerbspolitische Beurteilung von Medienfusionen. Mimeo, Helmut-Schmidt-Universität. Hamburg 2004.

<sup>4</sup> Beginnend mit Peter O. Steiner: Program Patterns and Preferences in Radio Broadcasting. In: Quarterly Journal of Economics, Bd. 66, 1952, S.194–223; eine gute Übersicht ist zu finden bei Bruce M. Owen und Steven S. Wildman: Video Economics. Cambridge/Mass. 1992, Kap. 3 und 4.

bereitschaft besteht, eher realisiert werden kann.<sup>5</sup> In der Regel wird daher das Duplizierungsproblem im publizistischen Wettbewerb gerade für Presseunternehmen nicht als Argument für eine Erleichterung von Fusionen ausreichen.

Zu den subtileren Problemen von Pressemonopolen gehört die Glaubwürdigkeit, an der es diesen (in den Augen der Leser) mangeln könnte. Dies ist dann der Fall, wenn der Verleger intrinsisch motiviert ist, mit selektiver Berichterstattung Einfluss auf die Politik zu nehmen. Bleiben Ereignisse aus, über die der Verleger ohnehin nicht berichten lassen würde (etwa weil das einer bestimmten Partei schaden könnte), dann nehmen rationale Leser an, dass die entsprechenden Ereignisse mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit doch stattgefunden haben. Wie Duker zeigt, kann dies so weit gehen, dass der Verleger sich wünscht, keine Monopolstellung zu haben, um in der Verbreitung „seiner“ Nachrichten glaubwürdiger zu sein. Dieses Ergebnis ist aber nicht generalisierbar und sieht insbesondere von rein wirtschaftlichen Motiven für die Erlangung einer Monopolstellung ab. Dass der publizistische Wettbewerb für Verleger, die möglicherweise politisch nicht neutral sind, eine Beschränkung ihrer Einflussmöglichkeiten mit sich bringt, bleibt eine wichtige Motivation für die Erhaltung ökonomischen Wettbewerbs im Pressesektor.

### Marktabgrenzung

Um die möglichen Wirkungen von Fusionen – also auch von Pressefusionen – beurteilen zu können, ist es unerlässlich, zunächst eine Abgrenzung der relevanten Märkte vorzunehmen.<sup>6</sup> 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. Dementsprechend kann ex ante nicht erwartet werden, dass auch die Strukturen beider Märkte identisch sind. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Teilmärkte unterschiedliche Strukturen aufweisen und es somit in den meisten Fällen zu einer asymmetrischen Marktabgrenzung kommt.<sup>7</sup>

Der Grund für die unterschiedlichen Abgrenzungen liegt vor allem in den unterschiedlichen Präferen-

zen von Lesern und Anzeigenkunden. So sind Leser daran interessiert, Informationen zu konsumieren, und dies in einer bestimmten schriftlichen Form. Produkte wie tägliche Nachrichtensendungen oder entsprechende Internetseiten stellen zwar mögliche Substitute dar. Ob diese aber aus Sicht der Leser tatsächlich als austauschbar angesehen werden, ist auch abhängig davon, welche Themenauswahl und Informationstiefe diese Produkte aufweisen und wie die entsprechenden Informationen aufbereitet werden. Dieses Argument lässt sich ebenso auf lokale Lesermärkte übertragen. Ob lokale und regionale Tageszeitungen auf demselben geographischen Markt tatsächlich in Konkurrenz zueinander stehen, hängt nicht zuletzt davon ab, welche redaktionelle und politische Ausrichtung die Zeitungen aufweisen. Je nachdem, wie stark der Grad der Produktdifferenzierung zwischen den Zeitungen ist, lassen sich gemeinsame oder aber getrennte Märkte definieren. Im Extremfall verfügt jeder scheinbare Konkurrent über einen eigenen monopolistischen Markt.

Aus Sicht der Anzeigenkunden entscheidet jedoch nicht der Grad der Produktdifferenzierung der Zeitung über die Substitutionalität der Anzeigenvolumen. Vielmehr sind Anzeigenkunden vor allem daran interessiert, eine bestimmte Zielgruppe zu erreichen, die sich z. B. durch das Geschlecht, den Familienstand, das Einkommen oder andere soziodemographische Eigenschaften definiert. Jede Zeitung mit einer Leserschaft, die eine hohe Übereinstimmung mit der Zielgruppe der Werbekunden hat, kann somit als Substitut angesehen werden; unter entsprechenden Bedingungen konkurrieren Zeitungen auch mit anderen Medien um Werbekunden.

Dewenter und Kaiser belegen diese Vermutungen anhand einer Reihe empirischer Studien, die zu dem Ergebnis kommen, dass Leser- und Anzeigenmärkte tatsächlich einer unterschiedlichen Abgrenzung bedürfen und asymmetrische Strukturen aufweisen. Sie ziehen daraus den Schluss, dass eine beherrschende Stellung auf einem Teilmarkt – z. B. dem Lesermarkt – nicht zwangsläufig auch eine Beherrschung des Anzeigenmarktes zur Folge hat.

<sup>5</sup> Allerdings kommt eine Studie für die USA zu dem Ergebnis, dass es tatsächlich einen negativen Zusammenhang von Zeitungswettbewerb und einem Maß für die inhaltliche Vielfalt dieser Zeitungen gibt. Vgl. Lisa George: What's Fit to Print: The Effect of Ownership Concentration on Product Variety in Daily Newspaper Markets. Mimeo, Michigan State University. East Lansing 2001.

<sup>6</sup> Die fehlende Marktabgrenzung schränkt den Wert von ansonsten verdienstvollen Marktübersichten ein, deren erklärtes Ziel es ist, die Pressekonzentration zu messen. Vgl. etwa Horst Röper: Bewegung im Zeitungsmarkt 2004. Media Perspektiven, 6/2004, S. 268–283, oder David Ward: A Mapping Study of Media Concentration and Ownership in Ten European Countries. Mimeo. Hilversum 2004 ([www.media-monitor.nl/html/documents/mappingstudy\\_ward\\_jun2004.pdf](http://www.media-monitor.nl/html/documents/mappingstudy_ward_jun2004.pdf)).

<sup>7</sup> Martin Hellwig wies zudem darauf hin, dass ein dritter wichtiger Markt von Pressefusionen betroffen ist, nämlich der Arbeitsmarkt für Journalisten, deren Verhandlungsposition sich mit zunehmender Pressekonzentration verschlechtern könnte.

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.

### Beurteilung des Entwurfs der GWB-Novelle

Die Veränderungen der Wettbewerbsaufsicht im Pressebereich, wie sie im Regierungsentwurf zur Siebten GWB-Novelle geplant sind, betreffen zum einen die Behandlung von Anzeigenkooperationen und zum anderen die Fusionskontrolle.<sup>8</sup> Nach § 31 des Regierungsentwurfs sollen jegliche Formen der Kooperation im Anzeigengeschäft vom Kartellverbot (§ 1 GWB) freigestellt werden. Auch sollen Zusammenschlüsse, die dem Zweck der Kooperation im Anzeigengeschäft dienen, von der Fusionskontrolle ausgenommen werden. Im Hinblick auf die Fusionskontrolle sind zwei Änderungen anvisiert: erstens die Anhebung der Aufgreifkriterien für eine kartellrechtliche Untersuchung und zweitens eine pressspezifische Freistellung von der Fusionskontrolle, wenn die publizistische Selbstständigkeit der zusammengeschlossenen Presseprodukte gewährleistet werden kann.

Die Monopolkommission und das Bundeskartellamt hatten sich bereits bei mehreren Gelegenheiten skeptisch zu dem Regierungsentwurf geäußert,<sup>9</sup> und Martin Hellwig, Mitglied und ehemaliger Vorsitzender der Monopolkommission, wie auch Ulf Böge, Präsident des Bundeskartellamtes, bestärkten diese Positionen erneut auf dem Workshop. Zusammengefasst 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 Ertragsituation im Pressebereich nicht bestritten, die Schlussfolgerung aber abgelehnt, da dies ein Sonderrecht für die Presse erfordere. Das betrifft vor allem die Änderungen für die Freistellungen von Anzeigenkooperationen und die Freistellung von Marktmacht begründenden oder verstärkenden Fusionen im Falle selbst auferlegter Verhaltensbeschränkungen. Die Anhebung der Aufgreifkriterien, wonach Pressefusionen künftig bis zu gemeinsamen Umsätzen der Beteiligten in Höhe von 50 Mill. Euro<sup>10</sup> kontrollfrei sind (bisher 25 Mill. Euro), wurde im Vergleich dazu als wettbewerbspolitisch weniger problematisch eingestuft.

Gegen eine Freistellung von Anzeigenkooperationen spricht die Einsicht, dass die Kooperationen den beteiligten Unternehmen Gelegenheit bieten, auch den Wettbewerb auf dem Lesermarkt zu be-

schränken. Allerdings gibt es auch Effizienzgründe für solche Kooperationen, die sich aus Kosteneinsparungen und verbesserten Verhandlungspositionen gegenüber Inserenten ergeben.

Für besonders kritisch wurden die geplanten Änderungen hinsichtlich des Ausnahmetatbestands zum Untersagungskriterium der Fusionskontrolle durch die Einführung des sog. Altverlegermodells gehalten. Der Regierungsentwurf sieht 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. So fragte Ulf Böge, ob im Falle eines Verstoßes gegen die publizistische Unabhängigkeit der Zusammenschluss zu entflechten sei, was sicher wenig praktikabel erscheint.

In seinem Beitrag zum Workshop betonte Franz Jürgen Säcker u. a. das Primat der Strukturkontrolle in der Wettbewerbspolitik, die durch eine Verhaltenskontrolle nicht ersetzt werden kann.<sup>11</sup> Darüber hinaus verwies er auf mögliche Abschottungsgefahren gegenüber ausländischen Wettbewerbern, wenn Eigentumsrechte durch Altverlegerklauseln beschränkt würden, sowie auf deren Unvereinbarkeit mit EU-rechtlichen Grundfreiheiten.<sup>12</sup>

Insgesamt wurden die Erfahrungen mit der im internationalen Vergleich durchaus restriktiven Pressefusionskontrolle in Deutschland positiv beurteilt. So konnte der Konzentrationsprozess mit der Einführung der Pressebestimmungen in das GWB nachhaltig gebremst werden, so dass sich die Presselandschaft – beispielsweise im Vergleich zum Vereinigten Königreich – durch eine große Vielfalt, niedrige Preise und hohe Qualität auszeichnet. Martin Hellwig erläuterte anhand des jüngsten Berliner

<sup>8</sup> Deutscher Bundestag, a. a. O.

<sup>9</sup> Siehe hierzu Monopolkommission: Die Pressefusionskontrolle in der Siebten GWB-Novelle. Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB. Baden-Baden 2004 ([www.monopolkommission.de/sg\\_42/text\\_s42.pdf](http://www.monopolkommission.de/sg_42/text_s42.pdf)); außerdem Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit: Wortprotokoll, 67. Sitzung. Protokoll 15/67 vom 20. September 2004 ([www.bundestag.de/bic/hib/2004/2004\\_216/01](http://www.bundestag.de/bic/hib/2004/2004_216/01)).

<sup>10</sup> Dies entspricht einer gemeinsamen Auflage von etwa 120 000; vgl. Monopolkommission, a. a. O., S. 27.

<sup>11</sup> Franz Jürgen Säcker: Die Fusionskontrolle aus wettbewerbsrechtlicher Sicht. Mimeo. Freie Universität Berlin, Dezember 2004.

<sup>12</sup> Jüngsten Presseberichten zufolge (vgl. etwa FAZ vom 16. Februar 2005, S. 13) nimmt die Regierungskoalition nach dem derzeitigen Stand ihrer Beratungen nun vom Altverlegermodell Abstand. Sie erwägt ferner, Kooperationsmöglichkeiten zwischen Verlagen zuzulassen, die sich über den Anzeigenbereich hinaus auf weitere nichtredaktionelle Tätigkeiten wie Druck und Vertrieb erstrecken, jedoch sämtlich unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch das Bundeskartellamt stehen.

Zeitungsfall, bei dem die Berliner Zeitung mit dem von Holtzbrinck herausgegebenen Tagesspiegel zusammengeschlossen werden sollte, die Vorzüge des Wettbewerbs von regionalen Abonnement-Tageszeitungen für die Berliner Leserschaft.<sup>13</sup> So habe die Berliner Zeitung eine „Investitionsstrategie“ mit relativ niedrigen Preisen betrieben,<sup>14</sup> wovon insbesondere die Leserschaft im Ostteil der Stadt profitiert habe.

Ein Zusammenschluss hätte diese Investitionsstrategie weniger wahrscheinlich gemacht, weil die negativen Nachfrageeffekte auf Seiten des Tagesspiegels internalisiert worden wären. Solche strategischen Überlegungen sind selbst in dem für unwahrscheinlich gehaltenen Fall relevant, dass die publizistische Selbständigkeit einer übernommenen Zeitung gewahrt werden kann.<sup>15</sup>

Das wichtigste Fazit des Workshops ist, dass die bisherigen Regelungen den Wettbewerb und die

Vielfalt – gerade in der Lokal- und Regionalpresse – erfolgreich gesichert haben. Eine Aufweichung der Pressefusionskontrolle bedeutet eine Gefahr für die Pressevielfalt.

**13** Vgl. hierzu auch die beiden Sondergutachten der Monopolkommission aus dem Jahr 2003 zu dem Zusammenschlussvorhaben der Georg von Holtzbrinck GmbH & Co. KG mit der Berliner Verlag GmbH & Co KG (auf der Website der Monopolkommission [www.monopolkommission.de](http://www.monopolkommission.de) als pdf-Datei abrufbar).

**14** Tatsächlich lagen die Preise im unelastischen Bereich der Nachfrage, was bedeutet, dass die Berliner Zeitung durch eine Preiserhöhung den Umsatz hätte steigern können.

**15** Im Zusammenhang mit diesem Fall wurde auch die Frage diskutiert, ob für wirtschaftlich gefährdete Verlage Ausnahmeregelungen für den Pessesektor bei Fusionen – wie etwa dem Newspaper Preservation Act in den USA – geschaffen werden sollten. Hiermit eng verknüpft ist die Frage, welche Abhilfemaßnahmen geeignet sind, kartellrechtliche Vorbehalte bei Fusionen aus dem Weg zu räumen. Hier müsste etwa spezifiziert werden, wann ein Verkauf von Anteilen der an der Fusion beteiligten Unternehmen tatsächlich wettbewerbsfördernd ist. Anders als ein Verkauf von Anteilen an einen unabhängigen dritten Verleger mit hinreichend Erfahrungen und Finanzkraft wäre ein Verkauf an einen „Strohmann“ – wie von Franz Jürgen Säcker in dem Berliner Zeitungsfall vermutet – sicher keine geeignete Abhilfemaßnahme; vgl. Franz Jürgen Säcker: Der Fall Tagesspiegel/Berliner Zeitung – A Never Ending Story. *Wirtschaftsrecht*, Jg. 58, Heft 43, 20. Oktober 2003, S. 2245–2250.

# Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

## Diskussionspapiere

Erscheinen seit 1989

Nr. 464

### **Buyer Power and Supplier Incentives**

Von Roman Inderst und Christian Wey

Januar 2005

Nr. 465

### **Entrepreneurial Overconfidence: Evidence from a C.A.R.T. Approach**

Von Philipp Köllinger, Maria Minniti und Christian Schade

Januar 2005

Nr. 466

### **Unterschiede im Freizeitverhalten: Ausdruck sozialer Ungleichheitsstrukturen oder Ergebnis individualisierter Lebensführung?**

Von Bettina Isengard

Januar 2005

Nr. 467

### **EUROMOD and the Development of EU Social Policy?**

Von Anthony Barnes Atkinson

Januar 2005

Nr. 468

### **Entwicklung der Kriminalitätseinstellungen in Deutschland: Eine Zeitreihenanalyse anhand allgemeiner Bevölkerungsumfragen**

Von Jörg Dittmann

Januar 2005

Nr. 469

### **Relationship Banking and SMEs: A Theoretical Analysis**

Von Timo Baas und Mechthild Schrooten

Januar 2005

Nr. 470

### **The Excess Demand for Subsidized Child Care in Germany**

Von Katharina Wrohlich

Januar 2005

Nr. 471

### **Estimating and Forecasting Aggregate Productivity Growth Trends in the US and Germany**

Von Georg Erber und Ulrich Fritsche

Januar 2005

Nr. 472

### **Labor Market Effects of the German Tax Reform 2000**

Von Peter Haan und Viktor Steiner

Februar 2005

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden ([www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere)).





Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

## Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Heft 4/2004

### Gesundheitspolitische Alternativen: Neue Ergebnisse theoretischer und empirischer Forschung

Ein Jahr nach Inkrafttreten der Gesundheitsreform zeigt sich die Notwendigkeit weiterer Änderungen am Gesundheitssystem. Das DIW Berlin präsentiert in seinem aktuellen Vierteljahrsheft zur Wirtschaftsforschung Nr. 4/2004 neue Forschungsergebnisse zum Themenbereich Gesundheitspolitik. Diese Ergebnisse werden von erfahrenen Wissenschaftlern und Experten aus der gesundheitspolitischen Praxis kritisch diskutiert und auf ihre Praktikabilität hin geprüft. Zu den im Einzelnen behandelten Themen gehören die Auswirkungen von Wettbewerb zwischen den Krankenversicherungen, die Vergütung von Leistungserbringern und die Regulierung von Arzneimittelpreisen.

Das Vierteljahrsheft entstand im Rahmen einer Kooperation des DIW Berlin mit der Hans-Böckler-Stiftung. Es fasst die Ergebnisse des Symposiums „Gesundheitsökonomische Grundlagen für die Gesundheitspolitik“ zusammen, das von beiden Initiatoren im Sommer 2004 veranstaltet wurde.

Eine begrenzte Zahl von Rezensionsexemplaren kann über die Pressestelle des DIW Berlin bezogen werden.

[www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/jahrgang04/content\\_4.html](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/jahrgang04/content_4.html)

## DIW Berlin: Politikberatung kompakt 6

### Neue Märkte unter dem neuen Rechtsrahmen

Forschungsprojekt im Auftrag der Deutschen Telekom AG

Von Christian Wey, Pio Baake und Ulrich Kamecke  
Dezember 2004

[www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diwkompakt/2005/index.jsp](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diwkompakt/2005/index.jsp)

#### Impressum

DIW Berlin  
Königin-Luise-Str. 5  
14195 Berlin

#### Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)  
Dr. Tilman Brück  
Dörte Höppner  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Dr. Bernhard Seidel  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Alfred Steinherr  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Axel Werwatz, Ph. D.  
Prof. Dr. Christian Wey

#### Redaktion

Dr. habil. Björn Frank  
Dr. Elke Holst  
Jochen Schmidt  
Dr. Mechthild Schrooten

#### Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49 - 30 - 897 89-249  
[presse@diw.de](mailto:presse@diw.de)

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 74  
77649 Offenburg  
[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)  
Tel. 01805 - 19 88 88 \*dtms/12 Cent/min.

#### Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-  
Einzelheft Euro 7,-  
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer und Versandkosten)  
Abbestellungen von Abonnements  
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter [leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)

#### Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

#### Satz

Wissenschaftlicher Text-Dienst (WTD), Berlin

#### Druck

Druckerei Conrad GmbH  
Oranienburger Str. 172  
13437 Berlin