„Die wundersame Ökonomie der Zeitungsmärkte“

Justus Haucap ist Vorsitzender der Monopolkommission und Direktor des Düsseldorf Institute of Competition Economics (DICE). Der 42-jährige Haucap hat in Saarbrücken Volkswirtschaft studiert und dort bei Prof. Dr. Rudolf Richter mit einer institutionenökonomischen Analyse des Werbemarktes promoviert. Nach einer zweijährigen Zwischenstation als wettbewerbsökonomischer Analyst bei einer politischen Beratungsbehörde in Neuseeland war Haucap wissenschaftlicher Assistent bei Prof. Dr. Jörn Kruse an der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg, wo er 2003 auch habilitiert wurde. Haucaps Forschung hat sich auch immer wieder mit medienökonomischen Problemstellungen befasst. Einige der wichtigen neueren theoretischen Erkenntnisse der Medienökonomie gehen auf Arbeiten Haucaps zurück. Er ist zudem langjähriges Mitglied im Redaktionsbeirat der MedienWirtschaft sowie weiterer Fachzeitschriften.

Interview mit Prof. Dr. Justus Haucap, Vorsitzender der Monopolkommission, zur Novellierung des Pressekartellrechts

Schlüsselbegriffe: Pressekartellrecht | Zeitungsmärkte | Nachbarschaftsfusionen

MedienWirtschaft: *Herr Haucap, die Monopolkommission hat im Februar ihr Sondergutachten zur anstehenden achten Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vorgelegt und sich darin auch mit der geplanten Reform der Pressefusionskontrolle beschäftigt. Der Referentenentwurf zur Novelle sieht lediglich eine Veränderung der Presse-Rechenklausel bei den Aufgreifkriterien vor: Die Umsatzwerte der beteiligten Medienunternehmen sollen künftig nicht, wie bisher, mit dem Faktor 20, sondern nur noch mit dem Faktor 8 multipliziert werden, wodurch die Aufgreifschwellen bei Pressefusionen um das Anderthalbfache steigen. Nach Auskunft des Bundesverbands Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) wird diese Liberalisierung fusionswilligen Zeitungsverlagen mit einer gemeinsamen Auflage von 100.000 bis 150.000 Exemplaren nutzen. Alle weitergehenden Forderungen nach Lockerungen bei der Pressefusionskontrolle, die der BDZV und der Verband Deutscher Lokalzeitungen (VDL) zuvor in einer gemeinsamen Wunschliste formuliert hatten, hat das Wirtschaftsministerium hingegen ignoriert: Weder sollen Sanierungs- oder Nachbarschaftsfusionen erleichtert, noch die Schwellenwerte für Bagatell- und Anschlussfusionen aufgeweicht werden. Können Sie kurz die Haltung der Monopolkommission hierzu skizzieren?*

Die geplante Lockerung bei der Presse-Rechenklausel hält die Monopolkommission für noch vertretbar – mit Betonung auf dem „Noch“.

Justus Haucap: Die Lockerung bei der Presse-Rechenklausel hält die Monopolkommission für wettbewerbspolitisch noch vertretbar – mit Betonung auf dem „Noch“. Grundsätzlich hat die Kommission nochmals bekräftigt, dass besonders engmaschige Aufgreifkriterien im Pressebereich sowohl durch wettbewerbliche als auch durch gesellschaftspolitische Gründe gerechtfertigt sind. Faktor 8 erscheint mithin als das höchste der Gefühle.

https://doi.org/10.15358/1613-0669-2012-1-8 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bei allen anderen Punkten applaudieren wir dem Ministerium ausdrücklich: Hier ist Nichtstun schlicht das Beste. Wenn große Verlage einen kleinen übernehmen wollen, sollte das Bundeskartellamt das weiterhin vorher gründlich prüfen; also sollte man von Änderungen der Bagatell- und Anschlussklauseln die Hände lassen. Bei Sanierungs- und Nachbarschaftsfusionen sind die allgemeinen Kriterien, die vom Bundeskartellamt und von der Rechtsprechung entwickelt worden sind, auch für die Presse angemessen und flexibel genug.

MedienWirtschaft: *In einem Standpunkt-Beitrag, den Sie im Heft 2/2010 gemeinsam mit Ihrem Mitarbeiter Torben Stühmeier für die MedienWirtschaft verfasst haben, konnten Sie sich für die von den Verlegern geforderte Regelung bei den Nachbarschaftsfusionen noch erwärmen: Die Verleger meinen, wo es zehn Jahre an den Fronten zweier Nachbarzeitungen nachweislich ruhig geblieben sei, soll das Kartellamt auch keinen potenziellen Wettbewerb mehr postulieren können. Vor zwei Jahren hielten Sie den Wunsch noch für nachvollziehbar. Haben Sie Ihre Meinung hierzu plötzlich geändert?*

Justus Haucap: Nein, ich stehe dazu: Bei benachbarten Zeitungen beobachten wir auch in den Grenzgebieten zumeist kaum Wechselbewegungen bei den Lesern und echte Konkurrenz-Attacken auf die Nachbarn bleiben aufgrund der mangelnden Bestreitbarkeit der lokalen Kernmärkte nahezu völlig aus. Eher sehen wir in den letzten Jahren sogar wechselseitige Rückzugsbewegungen in Überschneidungsgebieten. Wettbewerb sähe anders aus! Es ist somit zumeist fraglich, ob Nachbarzeitungen wettbewerbspolitisch anders behandelt werden sollten als geographisch getrennte Zeitungen. Wenn der Einzelfall diesem Gesamtbild entspricht, müsste das Bundeskartellamt allerdings auch bei Anwendung der allgemeinen Kriterien wettbewerbspolitische Unbedenklichkeit attestieren. Die sehr schematische Zehn-Jahres-Regel ist also kritisch zu sehen.

MedienWirtschaft: *Meinen Sie kritisch in dem Sinne, dass eine sachgerechte Prüfung auf Basis der allgemeinen Kriterien den Verlagen ohnehin mehr Spielräume ließe als die rein schematische Anwendung einer „Zehn-Jahres-Regel"?*

Justus Haucap: Ja, ich denke, in den meisten Fällen wäre das so.

MedienWirtschaft: *Angenommen, das Bundeskartellamt folgte Ihrer allgemeinen Analyse, wären die hieraus folgenden Konsolidierungseffekte dann nicht eventuell noch deutlich bedeutsamer als die Folgen einer maßvollen Abschwächung der Rechenklausel bei den Aufgreifkriterien?*

Justus Haucap: In der Gesamtsicht möglicherweise ja. Und machen wir uns doch nichts vor: Durch den Zusammenkauf räumlich klar getrennter Zeitungen haben große Verlage doch auch schon in den letzten Jahren erhebliche Konsolidierungseffekte auf Kosten der publizistischen Vielfalt erzielen können, ohne mit dem Bundeskartellamt in Konflikt zu geraten: M. Dumont-Schauberg hat die Frankfurter Rundschau, die Berliner Zeitung und die Hamburger Morgenpost übernommen, die Südwestdeutsche Medienholding die Süddeutsche Zeitung und die WAZ Mediengruppe die Braunschweiger Zeitung etc. Benachbarte Zeitungshäuser sollten hier nicht diskriminiert werden, sofern es aufgrund der wechselseitigen Unbestreitbarkeit der Märkte zwischen ihnen noch nicht einmal einen potenziellen Wettbewerb gibt.

Es ist zumeist fraglich, ob Nachbarzeitungen wettbewerbspolitisch anders zu behandeln sind als geographisch getrennte Zeitungen.

MedienWirtschaft: *Eine Fortentwicklung der Spruchpraxis des Bundeskartellamts haben Sie und andere Experten auch bei der Beurteilung der Wettbewerbswirkungen von Kooperationen und Fusionen auf den Anzeigenmärkten gefordert. Mit Blick auf die neue Konkurrenz aus dem Internet dürften diese zum Beispiel nicht zu eng abgegrenzt werden, so die Argumentation. Im damals nicht umgesetzten Reformentwurf der rot-grünen Koalition von 2005 sollten Anzeigenkooperationen sogar noch weitgehend von der Fusionskontrolle freigestellt werden, sofern der ökonomische Wettbewerb auf den Lesermärkten jeweils unangetastet bliebe. Was hielten Sie von einer solchen radikalen gesetzlichen Lösung?*

Justus Haucap: Die Monopolkommission ist der Auffassung, dass das Bundeskartellamt den aktuellen Entwicklungen bei der Marktabgrenzung in hinreichendem Maße Rechnung trägt. Die Einführung von pauschalen Freistellungen ist unter diesem Aspekt nicht begründbar. Die Monopolkommission setzt also weiterhin eher auf die Fortentwicklung der Kartellamtspraxis.

MedienWirtschaft: *Nun sind Sie selbst freilich auch maßgeblich an der Fortentwicklung der medienökonomischen Forschung beteiligt. Und eine Ihrer letzten herausragenden Arbeiten zeigt, dass „Semi-Kollusionen" auf den Anzeigenmärkten bei gleichzeitigem Wettbewerb auf den Lesermärkten insgesamt positive Wohlfahrtseffekte erwarten ließen, wobei insbesondere die Leserinnen und Leser profitieren würden, zum Beispiel durch niedrigere Preise. Auch andere medienökonomische Arbeiten weisen klar in diese Richtung: Ist dies kein starkes Argument für die systematische Freigabe entsprechender Kooperationen?*

https://doi.org/10.15358/1613-0669-2012-1-8 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Justus Haucap: Dass sich entsprechende Forderungen durch solche Forschungsergebnisse unterstützen lassen, ist natürlich nahe liegend. Allerdings können theoretische Modelle nicht die gesamte Komplexität der Realität einfangen, sondern nur bestimmte Wirkungsmechanismen isoliert herausarbeiten. Je klarer sich derartige Zusammenhänge dann auch im Einzelfall belegen lassen, desto eher könnten sie auch die Kartellamtspraxis beeinflussen. Im Sinne eines „more economic approach" in der Wettbewerbspolitik wäre dies durchaus denkbar.

MedienWirtschaft: *Kämen wir über einen solchen Ansatz aber nicht in Teufels Küche mit der Pressefusionskontrolle? Denn wenn es um klassische Preis- und Wohlfahrtseffekte geht, scheint das regionale und lokale Zeitungsmonopol allen Konkurrenzkonstellationen ja letztlich klar überlegen zu sein: Die empirischen Studien zeigen doch, dass monopolistische Zeitungsmärkte nicht etwa höhere Zeitungs- und Anzeigenpreise aufweisen, wie man es nach tradierter allgemeiner Wettbewerbstheorie erwarten würde, sondern niedrigere!*

Neuere Modelle zeigen, dass Zeitungsmonopolisten starke Anreize haben könnten, eine möglichst große Vielfalt zu bieten.

Justus Haucap: Stimmt, das ist die wundersame Ökonomie der Zeitungsmärkte. Und als Wettbewerbsökonom hat man natürlich ein gewisses Störgefühl, wenn im Monopolfall die Preise sinken. Auf Grundlage der Theorie zweiseitiger Märkte lassen sich solche überraschenden Ergebnisse aber zunehmend gut erklären. Freilich sind auf Medienmärkten nicht nur die Preise wichtig, sondern vor allem auch Qualität und publizistische Vielfalt.

MedienWirtschaft: *Aktuelle empirische Studien sehen allerdings auch bei der journalistischen Qualität die Monopolzeitungen vorne.*

Justus Haucap: Qualität ist sehr schwer empirisch zu messen, aber einige neuere Studien sind in der Tat sehr interessant. Selbst im Hinblick auf die publizistische Vielfalt zeigen neuere medienökonomische Bündelungs-Modelle, dass Zeitungsmonopolisten starke Anreize haben könnten, eine große und breite Vielfalt an Themen und Meinungen zu bieten. Erste empirische Studien gehen ebenfalls in diese Richtung, doch ist dies ein Feld, in dem noch viel Forschungsarbeit notwendig ist, um wirkliche Klarheit zu erlangen.

Solange diese nicht vorliegt, sollte man keine voreiligen Schlüsse ziehen und das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. Es gilt weiterhin der Grundsatz, dass wettbewerbliche Strukturen in aller Regel zunächst einmal bessere Ergebnisse erwarten lassen als Monopole. Die Beweislast für den Gegenbeweis muss auf Seite etwaiger Fusionsparteien liegen. Grundsätzlich sollten wir den verbleibenden Wettbewerb auf den Tageszeitungsmärkten auch weiterhin schützen und nicht zur Disposition stellen. Gesellschaftspolitisch gesehen geht es hierbei letztlich auch um Machtfragen: Wettbewerb verhindert, dass einzelne einen zu großen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung ausüben können. Das gilt auch und im Besonderen auf regionaler und lokaler Ebene.

Das Interview führte Prof. Dr. Frank Lobigs.

Der Interviewpartner

Justus Haucap

09/1996 – 05/1997	Visiting Scholar am Institute for Management, Innovation and Organization, Haas School of Business, University of California, Berkeley, USA
10/1997 – 09/1999	Senior Analyst bei der New Zealand Treasury, Wellington, im Bereich Wettbewerb und Regulierung
10/1999 – 09/2003	Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik bei Prof. Dr. Jörn Kruse, Universität der Bundeswehr Hamburg
10/2003 – 09/2007	Vertreter, dann Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik, insbes. Wettbewerbstheorie und –politik an der Ruhr-Universität Bochum
10/2007 – 07/2009	Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
seit 07/2004	Mitglied im wissenschaftlichen Beirat des Wissenschaftlichen Instituts für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) in Bad Honnef
seit 02/2006	Mitglied im Direktorium des Instituts für Berg- und Energierecht der Ruhr-Universität Bochum
seit 01/2010	Mitglied im wissenschaftlichen Beirat des Forschungsinstituts für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb (FIW)
seit 10/2005	Forschungsprofessor am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin
seit 06/2007	Mitglied des Forschungsbeirats des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen
seit 07/2008	Vorsitzender der Monopolkommission (Mitglied seit 07/2006)
seit 08/2009	Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE)

https://doi.org/10.15358/1613-0669-2012-1-8 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

MedienWirtschaft

Die Zeitschrift für Medienmanagement und Medienökonomie

bezieht viermal im Jahr Stellung zu aktuellen betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Fragen aus den Bereichen Medienmanagement und Medienökonomie.

Jetzt bestellen!

☐ **Ja,** ich möchte keine weitere Ausgabe versäumen und bestelle MedienWirtschaft im Jahres-Abonnement (4 Ausgaben) zum Preis von 78 Euro zzgl. Versandkosten und USt. Mein Abonnement verlängert sich automatisch um jeweils ein Jahr, wenn ich nicht mit einer Frist von vier Wochen zum Ende des Bezugszeitraumes schriftlich kündige.

☐ **Ja,** ich bestelle das Studenten-Abonnement MedienWirtschaft (4 Ausgaben) zum Preis von 49 Euro zzgl. Versandkosten und USt. Mein Abonnement verlängert sich automatisch um jeweils ein Jahr, wenn ich nicht mit einer Frist von vier Wochen zum Ende des Bezugszeitraumes schriftlich kündige.

Firma:

Name, Vorname: Funktion:

Straße: PLZ/Ort:

Telefon: E-Mail:

Datum/ Unterschrift:

Widerrufsgarantie: Mir ist bekannt, dass ich diese Bestellung innerhalb der folgenden zwei Wochen beim New Business Verlag schriftlich widerrufen kann. Dies bestätige ich mit meiner zweiten Unterschrift.

2. Unterschrift:

New Business Verlag GmbH & Co. KG • Postfach 70 12 45 • 22012 Hamburg
Fon 040/60 90 09-65 • Fax: 040/60 90 09-66 • abo@new-business.de

https://doi.org/10.15358/1613-0669-2012-1-8 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY