

Minijob-Reform: Keine durchschlagende Wirkung

Viktor Steiner
vsteiner@diw.de

Katharina
Wrohlich
kwrohlich@diw.de

Die sog. Minijob-Reform, die als Teil des Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz II“) am 1. April 2003 in Kraft trat, soll die Arbeitsanreize im Bereich geringer Erwerbseinkommen verbessern und damit die strukturelle Arbeitslosigkeit reduzieren. Dazu wurde die bisherige Beschränkung der wöchentlichen Arbeitszeit auf maximal 15 Stunden aufgehoben und die Geringfügigkeitsgrenze bei der Sozialversicherung erhöht.

Die Arbeitsmarktwirkungen und die Effekte der Reform auf Steueraufkommen und Sozialversicherungsbeiträge wurden vom DIW Berlin auf der Basis eines Mikrosimulationsmodells untersucht. Dabei sind auch indirekte Effekte, die sich aus den Arbeitsmarktwirkungen auf das Einkommensteueraufkommen und auf die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung ergeben, berechnet worden. Es wurden nicht nur die Wirkungen der Reform auf das Arbeitsangebot der bisher nicht erwerbstätigen Personen, sondern auch die in der wirtschaftspolitischen Diskussion häufig unberücksichtigten Effekte auf das Arbeitsangebot der bereits Beschäftigten analysiert.

Die Schätzungen zeigen, dass die Minijob-Reform mit einer geringen Zunahme der Zahl der ausschließlich geringfügig beschäftigten Personen verbunden sein dürfte. Unberücksichtigt bleiben bei der Analyse mögliche Effekte auf den Umfang der Nebenerwerbstätigkeit und auf die eventuelle Legalisierung der bisherigen Schwarzarbeit. Gleichzeitig ist aber zu erwarten, dass aufgrund der Reform bereits Beschäftigte ihre Arbeitszeit reduzieren. Unter dem Strich dürfte daher das gesamte Arbeitsvolumen leicht sinken.

Arbeitsmarkteffekte

Die Arbeitsmarkteffekte der Minijob-Reform hängen entscheidend von den damit verbundenen finanziellen Anreizen ab (Kasten). Die im Folgenden vorgestellte Schätzung basiert auf einem Mikrosimulationsmodell, das ein mikroökonomisches Haushaltsarbeitsangebotsmodell beinhaltet.¹ Die Datenbasis ist das vom DIW Berlin in Zusammenarbeit mit Infratest Sozialforschung erhobene Sozio-oekonomische Panel (SOEP).

Zentrale Ergebnisse sind:

- Der Effekt auf die Zahl der Erwerbstätigen ist relativ gering. Sie steigt um 53 000 Personen, was 36 000 Vollzeitäquivalenten entspricht (Tabelle 1). An-

¹ Für eine detaillierte Darstellung des Modells und der Schätzergebnisse vgl. Viktor Steiner und Katharina Wrohlich: Work Incentives and Labor Supply Effects of the ‚Minijob-Reform‘ in Germany. DIW Diskussionspapier Nr. 438. Berlin 2004.

72. Jahrgang/23. Februar 2005

Inhalt

Minijob-Reform: Keine durchschlagende Wirkung
Seite 141

Monopolalarm im Pressesektor: Geplante GWB-Novelle schadet der Pressevielfalt
Seite 147

Kasten

Arbeitsanreizwirkungen der Minijob-Reform

Bereits vor dem 1. April 2003 gab es im Rahmen der „geringfügigen Beschäftigung“ Subventionen zu den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung. Bis zu einem Schwellenwert von 325 Euro pro Monat waren auf Einkommen aus unselbständiger Beschäftigung vom Arbeitnehmer keine Sozialversicherungsbeiträge und auch keine Einkommensteuer zu zahlen. Über diesem Schwellenwert fielen die Beiträge und die Einkommensteuer auf das gesamte Einkommen an. Dadurch ergab sich bei Einkommen knapp über dem Schwellenwert eine sehr hohe Grenzbelastung, die die Beschäftigung in diesem Bereich sehr unattraktiv machte.

Die Reform brachte zum einen eine Erhöhung des Schwellenwerts der Sozialversicherungsfreigrenze auf 400 Euro und zum anderen eine Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge bis 800 Euro. Über 400 Euro fallen nun für Arbeitnehmer Beiträge in Höhe von 4 % auf das gesamte Einkommen an; dieser Prozentsatz erhöht sich mit dem Einkommen linear und erreicht bei 800 Euro 21 %. Zusätzlich wurde die Arbeitszeitbeschränkung von maximal 15 Stunden pro Woche als Voraussetzung für die Subvention abgeschafft. Unverändert bleibt, dass die Einkommensteuer nach der Grenze von 400 Euro voll einsetzt. Für Arbeitgeber fallen bei Beschäftigungsverhältnissen bis zu 400 Euro Beiträge in Höhe von 25 % an, in denen 2 % pauschale Einkommensteuer enthalten sind. Ab einem Monatseinkommen von 801 Euro haben Arbeitnehmer Sozialbeiträge in Höhe von 21 % zu entrichten. Für haushaltsnahe Dienstleistungen werden mit dem Ziel der Legalisierung der Schwarzarbeit reduzierte Pauschalabgaben von nur 12 % erhoben. Darüber hinaus können private Haushalte Aufwendungen für haushaltsnahe Dienstleistungen in beschränktem Umfang (10 % der Kosten oder maximal 510 Euro pro Jahr) von der Steuerschuld abziehen. Dadurch soll die Nachfrage privater Haushalte nach arbeitsintensiven Dienstleistungen angeregt und die Schwarzarbeit zurückgedrängt werden.

Die Anreizwirkungen dieser Reform auf das Arbeitsangebot fallen unterschiedlich aus:

- Für nichterwerbstätige Personen, die keine Ansprüche auf Transferleistungen wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe haben, sind durch diese Reform die Anreize gestiegen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, und zwar sowohl durch die Anhebung der Sozialversicherungsfreigrenze als auch durch die Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge im Bereich zwischen 400 und 800 Euro. Weil diese Gruppe zu einem großen Teil aus Frauen mit erwerbstätigen Partnern bestehen dürfte, werden die Anreizwirkungen der Subventionierung der Beiträge über 400 Euro allerdings nicht sehr hoch sein. Für diese Gruppe bestehen nach wie vor starke negative Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung über der Sozialversicherungsgrenze, da bei diesem Schwellenwert auch die Einkommensbesteuerung einsetzt. Bei gemeinsamer Veranlagung und in Abhängigkeit vom Einkommen des Ehepartners kann es in diesem Bereich zu hohen Grenzsteuersätzen kommen.
- Die Arbeitsanreize für nichterwerbstätige Personen mit Ansprüchen auf Transferleistungen wurden durch die Minijob-Reform nur marginal verändert. Die Regelungen der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die Transferleistungen wurden im Rahmen der Reform nicht verändert. Da das durchschnittliche Arbeitslosengeld bei etwa 720 Euro liegt und aus einem Midijob bei einer Entlohnung von 800 Euro nur rund 650 Euro netto bleiben, ist für die meisten Empfänger von Arbeitslosengeld die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in diesem Bereich nicht attraktiv. Nach den bisher geltenden Regelungen bestand für Bezieher von Arbeitslosengeld und -hilfe die Möglichkeit eines anrechnungsfreien Hinzuverdienstes bis zu einem monatlichen Einkommen von maximal 165 Euro. Da dieser Betrag auch unter der Einkommensgrenze für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse nach der früheren Regelung lag, hat die Minijob-Reform für sich genommen für Leistungsbezieher keine zusätzlichen Arbeitsanreize gebracht. Allerdings könnte die Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Bezieher von Arbeitslosengeld II durch das sog. Hartz IV-Gesetz von 2005 an schwächere Anreize zur Aufnahme eines Minijobs und etwas stärkere Anreize für Midijobs setzen. Diese Neuregelung sieht für erwerbsfähige Leistungsbezieher gestaffelte Hinzuverdienstgrenzen mit einer Transferentzugsrate von nur 70 % im Einkommensbereich von Midijobs vor.¹

¹ Die Transferentzugsrate beträgt bis zu einem monatlichen Erwerbseinkommen von 400 Euro 85 %, zwischen 401 und 900 Euro 70 % und zwischen 901 und 1800 Euro wieder 85 %. Bei einem monatlichen Erwerbseinkommen aus einer geringfügigen Tätigkeit von 400 Euro blei-

ben daher nur 60 Euro anrechnungsfrei; früher waren dies 165 Euro. Erst ab einem monatlichen Erwerbseinkommen von 751 Euro würde sich ein Leistungsbezieher durch die Aufnahme einer geringfügigen Tätigkeit finanziell besser stellen als bei der bisherigen Regelung.

- Positive Wirkungen der Reform dürften hingegen auf das Arbeitsangebot der Studenten und Rentner ausgehen. Durch die Erhöhung des Schwellenwertes kann für sie – ebenso wie für die Nichterwerbstätigen ohne Ansprüche auf Transferleistungen – eine Erhöhung der Partizipationsquote wie auch ein leichter Anstieg der Arbeitsstunden erwartet werden.
- Von der Minijob-Reform können auch negative Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot ausgehen. Für Erwerbstätige, deren Einkommen oberhalb des neuen Schwellenwertes von 800 Euro liegt, kann es durch die Subventionen attraktiv werden, die Arbeitsstunden zu reduzieren. Während also insgesamt von einer Erhöhung der Partizipation ausgegangen werden kann, so sind die Auswirkungen auf das Stundenvolumen ungewiss. Der Gesamteffekt kann daher nur auf Basis von empirischen Studien bestimmt werden.

gesichts der geringen Arbeitsangebotseffekte kann davon ausgegangen werden, dass das zusätzliche Arbeitsangebot von der Nachfrage absorbiert wird, ohne dass es zu einer merkbaren Rückwirkung auf die Lohnentwicklung kommt. Der Angebotseffekt kann daher mit dem Beschäftigungseffekt gleichgesetzt werden.

- Die vor der Reform erwerbstätigen Personen reduzieren ihr Arbeitsangebot um insgesamt etwa 1,5 Mill. Stunden pro Woche (das entspricht etwa 39 000 Vollzeitäquivalenten).
- Die Gesamtarbeitszeit reduziert sich um 79 000 Stunden pro Woche (etwa 2 000 Vollzeitäquivalente). Demnach heben sich der positive Effekt durch die zusätzliche Partizipation und der negative Effekt durch die Einschränkung der Arbeitsstunden der bereits vor der Reform Beschäftigten weitgehend auf.
- Die Gruppe, deren Arbeitsangebot am stärksten auf die Minijob-Reform reagiert, sind teilzeitbeschäftigte Zweitverdiener; dabei handelt es sich oftmals um Frauen. Für diesen Personenkreis bestehen aufgrund der Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge Anreize, die Arbeitsstunden zu reduzieren. Die durchschnittliche Arbeitszeit dieser Gruppe sinkt um etwa 1 %.

Auf einige wichtige Einschränkungen der hier vorgenommenen Schätzungen ist hinzuweisen. So wird nur die „main labor force“ analysiert. Das Erwerbsverhalten von Studenten, Rentnern und Selbstständigen sowie von Personen, die sich in betrieblicher Ausbildung befinden, ist nicht Gegenstand der Analyse. Es ist anzunehmen, dass die Minijob-Reform eine Erhöhung des Arbeitsangebots von Studenten und Rentnern bewirkt.

Zudem kann die Aufnahme eines Minijobs als Zweitjob oder eines kurzfristigen Minijobs bei der Untersuchung nicht berücksichtigt werden. Unberücksichtigt bleiben auch Umwandlungen von bisheriger Schwarzarbeit in legale Beschäftigungsverhältnisse; über deren Umfang gibt es keine belastbaren Informationen. Insgesamt führen diese Einschränkungen dazu, dass der positive Effekt der Minijob-Reform unterschätzt werden dürfte.

Vergleicht man die hier vorgestellten Schätzergebnisse mit den Zahlen, die kürzlich von der Bundesagentur für Arbeit (BA) publiziert wurden, so ergeben sich auf den ersten Blick erhebliche Differenzen. Laut der aktuellen BA-Statistik ist die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse von März 2003 bis März 2004 um 523 000 gestiegen;² dies

² Bundesagentur für Arbeit: Mini- und Midijobs in Deutschland. Sonderbericht. Nürnberg 2004.

Tabelle 1

Minijob-Reform: Effekte auf das Arbeitsangebot

In 1 000 Personen (gerundet)

	Paare		Alleinstehende		Insgesamt
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	
Personen, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen	42 (31 bis 52)	9 (7 bis 12)	2 (1 bis 4)	0	53 (40 bis 67)
Veränderung der geleisteten Arbeitsstunden (pro Woche)	-409 (-829 bis 11)	412 (305 bis 520)	-82 (-125 bis -40)	0	-79 (-127 bis -32)
Davon:					
Veränderung durch zusätzlich Beschäftigte	957 (727 bis 1 187)	381 (289 bis 474)	58 (30 bis 87)	0	1 396 (1 044 bis 1 747)
Veränderung der Stunden der bereits vor der Reform Beschäftigten	-1 367 (-1 719 bis -1 014)	31 (13 bis 49)	-140 (-253 bis -94)	0	-1 476 (-1 970 bis -930)

Zahlen in Klammern geben 95 %-Konfidenzintervalle an.

Quellen: SOEP; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

entspricht etwa dem Zehnfachen des hier errechneten Schätzwertes. Die erhebliche Diskrepanz lässt sich zu einem großen Teil dadurch erklären, dass es sich bei den in diesem Bericht durchgeführten Schätzungen um zusätzlich beschäftigte Personen handelt, während die Zahl der BA neu entstandene Minijobs enthält. So berücksichtigt die von der BA vorgelegte Zahl 241 000 Personen, die vor der Minijob-Reform ein Beschäftigungsverhältnis mit einem monatlichen Verdienst zwischen 326 und 400 Euro hatten und deren Beschäftigungsverhältnis nun als Minijob gilt.³ Außerdem werden 196 000 „Minijobber“ mitgezählt, die vor der Reform einer mehr als geringfügigen Beschäftigung nachgegangen sind. Zieht man beide Personengruppen von der angegebenen Gesamtzahl ab, so bleiben 86 000 neue Minijobs, die von Personen ausgeübt werden, die zuvor nicht beschäftigt waren. Nimmt man an, dass rund ein Drittel dieser Minijobs von Rentnern und Studenten ausgeübt wird, entsprechen diese Zahlen annähernd dem hier vorgelegten Ergebnis eines relativ geringen Beschäftigungsanstiegs in der Größenordnung von reichlich 50 000 Personen.

Ein größerer Beschäftigungseffekt ist bei in Nebentätigkeiten ausgeübten Minijobs anzunehmen: Nach Angaben der BA ist die Anzahl der Minijobs in Form von Nebentätigkeiten von März 2003 bis März 2004 um 850 000 gestiegen. Dieser Effekt konnte hier aus methodischen Gründen nicht geschätzt werden. Es ist jedoch bei diesen Minijobs davon auszugehen, dass es sich zum Teil um bereits früher ausgeübte Tätigkeiten, etwa in Form von „Scheinselbstständigkeit“, handelt.⁴

Effekte auf das Einkommensteueraufkommen und auf die Sozialversicherungsbeiträge

Die Reform hat Effekte auf das Einkommensteueraufkommen und auf die Sozialversicherungsbeiträge. Der Gesamteffekt lässt sich in zwei Teile zerlegen: Zum einen tritt nach Einführung der Reform ein Effekt ohne Verhaltensanpassung auf, d. h. die Sozialversicherungsbeiträge und das Einkommensteueraufkommen verändern sich schon allein aufgrund der neuen gesetzlichen Regelungen. Zum anderen ergeben sich Wirkungen aufgrund von Verhaltensanpassungen der Haushalte, z. B. durch eine veränderte Erwerbsbeteiligung. Die auf der Basis des Mikrosimulationsmodells berechneten Effekte der Minijob-Reform auf das Einkommensteueraufkommen und das Aufkommen der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

Wie aufgrund der Ausgestaltung der Minijob-Reform zu erwarten war, ist der Effekt ohne Verhal-

tenanpassung auf das Einkommensteueraufkommen und die Beiträge der Arbeitnehmer zur Sozialversicherung leicht negativ. Aus dem durch die Simulationen berechneten negativen Arbeitsangebotseffekt ergibt sich eine zusätzliche Verringerung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer und des Einkommensteueraufkommens. Insgesamt sinkt Letzteres um rund 370 Mill. Euro pro Jahr; die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung gehen um rund 811 Mill. Euro zurück.

Die Veränderung im Aufkommen der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung gleicht nicht genau der der Arbeitnehmerbeiträge. Da die Arbeitgeberbeiträge ab dem ersten Euro des Verdienstes in voller Höhe anfallen, ist der Verlust bei den Arbeitgeberbeiträgen geringer als der bei den Arbeitnehmerbeiträgen und beträgt etwa 135 Mill. Euro. Hinzu kommt noch, dass Arbeitgeber für alle zusätzlich erwerbstätigen Personen (53 000) Beiträge zur Sozialversicherung und die Pauschalsteuer bezahlen müssen. Nimmt man an, dass diese 53 000 Personen jeweils einen Verdienst von 400 Euro im Monat haben, ergibt sich daraus ein zusätzliches Aufkommen von 64 Mill. Euro im Jahr.

Derzeit gibt es für die Gruppe der Studenten und Rentner keine belastbaren empirischen Studien. Daher wurden hier die möglichen Effekte grob geschätzt (Tabelle 3). Ein Anhaltspunkt ist die Differenz der von der BA ausgegebenen Zahl der zusätzlich Erwerbstätigen von 86 000 und der hier berechneten Zahl von 53 000 Personen. Nimmt man an, dass es sich bei dieser Differenz um Studenten und Rentner handelt, ergibt sich ein Personenkreis von rund 30 000, der in Tabelle 2 nicht berücksichtigt ist. Nimmt man außerdem an, dass diese Personen monatlich 400 Euro verdienen, fallen Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung in Höhe von 33 Mill. Euro plus die 2-prozentige Pauschalsteuer in Höhe von insgesamt 3 Mill. Euro an. Insgesamt sind also nur geringe Aufkommenswirkungen durch die Aufnahme von Minijobs durch Rentner und Studenten zu erwarten.

Bei den in Tabelle 2 angegebenen Zahlen sind in Nebentätigkeit ausgeübte Minijobs nicht enthalten. Seit dem 1. April 2003 fallen die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für Minijobs als Zweitjobs weg. Diese Neuregelung führt zu zwei Effekten: So müssen für die bestehenden Beschäftigungsverhältnisse in diesem Bereich keine Beiträge mehr entrichtet werden. Zudem werden

³ Vgl. Ulrich Walwei: Arbeitsmarktwirkungen einer Senkung von Sozialabgaben. Mimeo, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg 2004.

⁴ Vgl. Jürgen Schupp und Elisabeth Birkner: Kleine Beschäftigungsverhältnisse: Kein Jobwunder. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 34/2004, S. 495 f.

Tabelle 2

Fiskalische Effekte auf Basis der Mikrosimulation

In Mill. Euro

	Effekt vor Verhaltensanpassung	Effekt der Verhaltensanpassung	Gesamteffekt
Veränderungen im Einkommensteuer- aufkommen			
Paare	-244 (-412 bis -76)	-105 (-170 bis -40)	-351 (-575 bis -127)
Alleinstehende Frauen	-5 (-10 bis -1)	-14 (-21 bis -6)	-19 (-28 bis -10)
Insgesamt	-249 (-398 bis -100)	-119 (-180 bis -58)	-370 (-554 bis -186)
Veränderungen im Aufkommen der Sozialversicherungsbeiträge (nur Arbeitnehmerbeiträge)			
Paare			
Männer	-2 (-7 bis 3)	53 (24 bis 82)	52 (23 bis 81)
Frauen	-633 (-771 bis -495)	-104 (-160 bis -48)	-738 (-907 bis -569)
Alleinstehende Frauen	-109 (-135 bis -83)	-16 (-24 bis -8)	-125 (-156 bis -94)
Insgesamt	-744 (-1 494 bis 6)	-67 (-99 bis -35)	-811 (-1 062 bis -560)

Zahlen in Klammern geben 95 %-Konfidenzintervalle an.
Abweichungen in den Summen rundungsbedingt.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

diese Jobs finanziell attraktiver und andere Beschäftigungsverhältnisse, z. B. „Scheinselbständigkeit“, werden möglicherweise in Minijobs umgewandelt. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung gibt an, dass durch den Wegfall der Versicherungspflicht für Minijobs als Nebentätigkeit für 640 000 Beschäftigte 327 Mill. Euro pro Jahr entfallen.⁵ Zu den möglichen Verhaltensanpassungen sind bis jetzt noch keine belastbaren empirischen Studien vorhanden.

Um den Gesamteffekt auf das Einkommensteueraufkommen abzuschätzen, muss auch die 2-prozentige Pauschalsteuer, die die Arbeitnehmer abzuführen haben, berücksichtigt werden. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit gab es im August 2003 4,4 Mill. Minijobber, deren Beschäftigungsverhältnis keine Nebentätigkeit war. Nimmt man an, dass diese Erwerbstätigen jeweils 400 Euro im Monat verdienen, fällt eine Pauschalsteuer in Höhe von knapp 500 Mill. Euro im Jahr an. Tatsächlich dürfte ein – allerdings nicht zu quantifizierender – Teil der Minijobber nicht auf einen Verdienst von 400 Euro pro Monat kommen.

Auch wären potentielle Einspareffekte bei Transferleistungen zu berücksichtigen. Wie oben begründet, gibt es allerdings für die Gruppe der Transferempfänger keine Anreizwirkungen, die zu nennens-

werten Verhaltensänderungen führen. Daher sind keine Einsparungen von Transferleistungen in diesem Bereich zu erwarten.

In Tabelle 3 sind alle genannten Effekte zusammengefasst. Dabei zeigt sich, dass durch die Reform – soweit dies analysiert werden konnte – für die Sozialversicherungsträger und den Fiskus (Einkom-

⁵ Helmut Rudolph: Mini- und Midi-Jobs: Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit. IAB-Kurzbericht Nr. 6. Nürnberg 2003.

Tabelle 3

Fiskalische Effekte insgesamt

In Mill. Euro pro Jahr

Effekte auf die ...	
Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung ¹	-811
Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung	-130
Einkommensteuer ¹	-370
Zusätzliche Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung ¹	59
Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung für die zusätzlichen Minijobs von Rentnern und Studenten	33
Wegfall der SV-Beiträge von Minijobs als Zweitjobs durch die Reform	-327
2-prozentige Pauschalsteuer für alte und neue Minijobs	493
Insgesamt	-1 053

¹ Nach Simulationen von Steiner und Wrohlich (vgl. Fußnote 1 im Text).

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

mensteuer) Verluste in Höhe von ungefähr 1 Mrd. Euro zu erwarten sind.

Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Nach den hier präsentierten Schätzungen sind von der Minijob-Reform insgesamt keine größeren Beschäftigungseffekte zu erwarten: Zwar erhöht sich die Arbeitsmarktpartizipation, jedoch sinkt bei den bereits Beschäftigten die durchschnittliche Arbeitszeit. Unter dem Strich verändert sich das Arbeitsvolumen kaum. Die fiskalischen Auswirkungen der Minijob-Reform hängen entscheidend von den Arbeitsmarkteffekten ab. Nach den vorliegenden Berechnungen verringern sich sowohl das Einkommen der Sozialversicherungsbeiträge als auch das der Einkommensteuer – insgesamt um etwa 1 Mrd. Euro. Die Hoffnung, dass sich die Reform durch den Wegfall von Transferzahlungen „selbst trägt“, bestätigt sich also nicht.

Die vorgelegten Schätzergebnisse sind weitgehend mit den Angaben der amtlichen Statistik zur Entwicklung der Minijobs seit dem Inkrafttreten der Reform im Jahre 2003 kompatibel, wenn man berücksichtigt, dass die von der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesene Zunahme der Minijobs zum Großteil auf in Nebentätigkeit ausgeübte Tätigkeiten, definitorische Umwandlungen bereits früher ausgeübter Minijobs und auf Studenten und Rentner, die bei diesen Schätzungen nicht berücksichtigt wurden, basiert.

Alles in allem scheint die Minijob-Reform aus zweierlei Sicht problematisch: Zum einen kommt es nicht zu einer nennenswerten Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Zum anderen fallen nach der hier vorgenommenen Modellberechnung zusätzliche Kosten an. Nicht kalkuliert werden konnte allerdings, ob ein Teil dieser Kosten durch die Legalisierung von Schwarzarbeit aufgefangen wird.

Monopolalarm im Pressesektor: Geplante GWB-Novelle schadet der Pressevielfalt

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.

Ralf Dewenter
ralf.dewenter@hsu-hh.de

Björn Frank
bfrank@diw.de

Christian Wey
cwey@diw.de

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 Konzentrations-tendenzen 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 einsetzt. Hierdurch sollte vornehmlich die Vielfalt in lokalen und regionalen Presse-märkten gesichert werden, denn in diesen engen

Märkten kann es leicht zu einer Marktbeherrschung kommen.¹

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 dem Hamburger Forum Me-

¹ Die pressspezifischen 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.

dienökonomie 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.² 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

² 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.³

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.⁴ 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 Presseerzeugnissen 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-

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

⁴ 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.⁵ 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 Dukes 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.⁶ 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.⁷

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.

⁵ 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.

⁶ 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).

⁷ 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.⁸ 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 pressespezifische 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,⁹ 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 Ertragssituation 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. Euro¹⁰ 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.¹¹ Darüber hinaus verwies er auf mögliche Abschottungsgefahren gegenüber ausländischen Wettbewerbern, wenn Eigentumsrechte durch Altverlegerklauseln beschränkt würden, sowie auf deren Unvereinbarkeit mit EU-rechtlichen Grundfreiheiten.¹²

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

⁸ Deutscher Bundestag, a. a. O.

⁹ 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); 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).

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

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

¹² 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.

Zeitungsfalls, 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.¹³ So habe die Berliner Zeitung eine „Investitionsstrategie“ mit relativ niedrigen Preisen betrieben,¹⁴ 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.¹⁵

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 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 Pressesektor 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).



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

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/diwwkompakt/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

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
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

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Satz

Wissenschaftlicher Text-Dienst (WTD), Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin