



Beendigung der Verfahren zur TV-Grundverschlüsselung

Branche: Medienwirtschaft, Rundfunk

Aktenzeichen: B 7 – 22/07, B7 – 34/10

Datum der Entscheidungen: 27. Dezember 2012

Das Bundeskartellamt hat im Dezember 2012 Bußgelder in Höhe von insgesamt rund 55 Mio. Euro gegen die Fernsehsendergruppen ProSiebenSat.1 („P7S1“) und RTL wegen wettbewerbswidriger Absprachen bei der Einführung der Verschlüsselung ihrer digitalen FreeTV-Programme verhängt. Zugleich wurde ein wegen dieser Absprachen gegen die Sendergruppen laufendes Kartellverwaltungsverfahren durch die Entgegennahme von Verpflichtungszusagen gemäß § 32 b GWB abgeschlossen.

Das Bundeskartellamt hat festgestellt, dass sich die beiden Sendergruppen in den Jahren 2005/2006 darüber abgesprochen haben, ihre zuvor unentgeltlichen und unverschlüsselten digitalen Free-TV-Programme in SD-Qualität zukünftig nur noch verschlüsselt auszustrahlen und dafür von den Fernsehzuschauern unmittelbar bzw. mittelbar über den Übertragungswegebetreiber Entgelte zu erheben. Zumeist wurden diese Entgelte gegenüber Übertragungswegebetreibern für die Gewährung von sog. Markennutzungs- oder Entschlüsselungsrechten geltend gemacht. Die Rechte wiederum ermöglichten es den Übertragungswegebetreibern, die Programme von P7S1 und RTL als sog. digitale Zusatzpakete an ihre Kunden – die Fernsehzuschauer – gegen Entgelt zu vertreiben. Zugleich beabsichtigten die Sendergruppen, durch technische Maßnahmen wie Anti-Werbeblocker und Kopierschutzfunktionen die Nutzungsmöglichkeiten der Programmsignale für den Fernsehzuschauer zu beschränken.

Technisch umgesetzt wurde die Verschlüsselung von den Übertragungswegebetreibern, die hierzu durch seit dem Jahr 2005 mit den Sendern geschlossene Einspeiseverträge vertraglich verpflichtet wurden. Im Zuge der Umsetzung der Absprachen wurden die bilateralen Verhandlungen der Sender mit Übertragungswegebetreibern jeweils in enger Abstimmung der Sendergruppen untereinander geführt. Die Praktizierung dieser Absprachen erfolgte mindestens bis zum Zeitpunkt der Durchsuchung des Bundeskartellamtes bei den Unternehmen im Mai 2010, in etlichen Netzen über diesen Zeitpunkt hinaus. Die Absprachen betrafen die Übertragungswege Kabel, Satellit und IPTV.

Die zum damaligen Zeitpunkt getroffenen Absprachen betrafen die Verbreitung in SD-Qualität. Im Zusammenhang mit dem späteren Abschluss von Vereinbarungen mit Übertragungswegebetreibern zur Verbreitung der Programme in HD-Qualität in den Jahren 2010/2011 ist es nach Kenntnis des Bundeskartellamtes nicht zu weiteren nachgewiesenen Kontakten zwischen den Sendergruppen gekommen. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass auch die HD-Vereinbarungen von der hier verfahrensgegenständlichen Vereinbarung aus den Jahren 2005/2006 insofern beeinflusst waren, als sie ebenso wie die vorangegangenen Vereinbarungen Verschlüsselung, Entgeltlichkeit, Paketierungsvorgaben sowie Signalnutzungsbeschränkungen enthalten. Auf eine genaue rechtliche Einordnung des Verhaltens der Sendergruppen bei den HD-Vereinbarungen kam es im Rahmen der Entscheidung nach § 32 b GWB jedoch nicht an.

Die von den Sendergruppen getroffenen und umgesetzten Absprachen stellen Wettbewerbsbeschränkungen dar, die verschiedene Märkte betreffen. Betroffen ist zunächst der Markt für die Erteilung von Senderechten an Free-TV-Fernsehprogrammen. Hier treten TV-Sender als Anbieter auf. Nachfrager sind Kabelnetzbetreiber, IPTV-Anbieter oder Satellitenbetreiber, die diese Rechte benötigen, um digitale FreeTV-Programme als entgeltliche Zusatzpakete an ihre Kunden zu vermarkten. Durch die Absprachen haben die Sendergruppen ihre Preissetzungsfreiheit auf dem Markt für die Erteilung von Senderechten an Free-TV-Fernsehprogrammen beschränkt, indem sie sich auf die Erhebung eines zusätzlichen Entgelts geeinigt haben.

Ferner betroffen ist der Fernsehwerbemarkt. Auf diesem Markt treten die beiden Sendergruppen als Anbieter von Werbepätzen auf und bilden nach den Feststellungen des Amtes sowie des OLG Düsseldorf und des BGH ein marktbeherrschendes Duopol. Die Vereinbarungen der Sendergruppen stellen eine bezweckte Qualitätsbeschränkung auf dem Fernsehwerbemarkt dar. Durch die Absprache binden sich die Sender hinsichtlich ihres Verhaltens bei der Ausübung des Qualitätsparameters „Verschlüsselung“. Eine Verschlüsselung reduziert bei beiden Sendergruppen zwar die Zuschauerreichweite, wodurch die „Zahl der Zuschauerkontakte“ auf dem Fernsehwerbemarkt sinkt. Somit beeinflussten die Sender die Wertigkeit bzw. Qualität der Werbespots in ihrem Programm. Durch die Koordinierung dieses Vorgehens konnten hierdurch zu erwartende Einnahmемinderungen jedoch minimiert werden. Überdies konnten sie durch ein koordiniertes Vorgehen die wirtschaftlichen Risiken für ihre Stellung auf dem Fernsehwerbemarkt, die mit einem isolierten Verhalten einhergegangen wären, vermeiden.

Das Bußgeldverfahren wurde im Wege einer einvernehmlichen Verfahrensbeendigung (sog. Settlement) abgeschlossen. Die Bußgeldbescheide sind rechtskräftig.

Das Kartellverwaltungsverfahren wurde durch die Entgegennahme von Verpflichtungszusagen gemäß § 32 b GWB abgeschlossen. Die Sender haben sich gegenüber der Beschlussabteilung verpflichtet, Ihre digitalen SD-Programmsignale auf den Übertragungswegen Kabel, Satellit und IPTV künftig unverschlüsselt zu verbreiten und die unverschlüsselte Verbreitung für 10 Jahre aufrecht zu erhalten. Mit der Aufgabe der Verschlüsselung entfällt für die Sendergruppen die Grundlage für die Entgelterhebung gegenüber Kabelnetz- und anderen Übertragungswegebetreibern für die SD-Verbreitung. Zugleich entfällt die Grundlage für die Umsetzung von Signal-schutzbeschränkungen. Durch diese Maßnahme werden die Wettbewerbsbeschränkungen weitestgehend abgestellt, soweit sie sich auf den SD-Bereich beziehen.

Von der Verpflichtung zur unverschlüsselten Verbreitung befreit sind die Sender nach den Zusagen nur in zwei Ausnahmefällen. Die erste Ausnahme betrifft den Fall, dass ein Übertragungswegbetreiber *sämtliche* Programmsignale der von ihm übertragenen TV-Sender verschlüsselt. Diese Regelung dient dem Schutz des Übertragungswegbetreibers und soll dessen berechtigtem Interesse Rechnung tragen, den Zugang zu seinen Angeboten nur solchen Nutzern zu gewähren, die hierfür die vereinbarten Entgelte zahlen, und nicht-zahlende Nutzer (sog. „Schwarznutzer“) vom Zugang auszuschließen. Voraussetzung für das Freiwerden der beiden Sendergruppen von der SD-Nichtverschlüsselungs-Verpflichtung ist jedoch, dass das *gesamte* FreeTV-Angebot eines Übertragungswegebetreibers verschlüsselt übertragen wird und die Freischaltung der verschlüsselten Sender immer bereits im Anschluss enthalten ist. Ein zusätzliches Entgelt für ein digitales SD-Basis-Paket, wie es derzeit noch häufig erhoben wird, führt zum Wegfall dieser Ausnahme.

Eine weitere Sonderregelung gilt für IP-basierte TV-Verbreitungsplattformen, die nicht vollständig in einem Netz verbreitet werden, zu dem der Zugang durch den Plattformbetreiber kontrolliert werden kann. Dies trifft auf Unternehmen zu, die über gar kein Netz verfügen (beispielsweise im offenen Internet operierende TV-Plattformen wie „Zattoo“) oder die (teilweise) außerhalb ihres eigenen Netzes verbreitet werden (beispielsweise ein Angebot eines TV-Kabelnetzbetreibers oder IPTV-Übertragungswegbetreibers, das auch über mobile Endgeräte in Mobilfunknetzen und/oder heimischen WLAN/LAN-Netzen genutzt werden kann). In diesen Fällen können RTL und P7S1 zwar die Zustimmung zu einer Verschlüsselung erteilen, es dürfen aber keine Signalnutzungsbeschränkungen und keine Beschränkung der Aufnahmefunktion als solcher stattfinden. Nicht von den Zusagen erfasst ist im Übrigen eine verschlüsselt erfolgende Zuführung oder ein verschlüsselt erfolgender Transport der Signale durch den Netzbetreiber selbst oder durch Dritte, solange sichergestellt ist, dass diese Signale für den Endkunden unverschlüsselt, ohne Signalnutzungsbeschränkungen und ohne Zusatzentgelt nutzbar sind.

Die Zusagen adressieren zugleich etwaige Auswirkungen der Vereinbarung auf den HD-Bereich, indem den Zuschauern ein unbeschränktes, kostenfreies SD-Signal in guter Qualität als Alternative dauerhaft zur Verfügung steht. Die Entscheidung des Fernsehzuschauers, das HD-Paket zu abonnieren, bezieht sich damit allein auf dessen bessere Bildqualität, nicht auf den Zugang zu den Inhalten der Sender. Damit wird eine wesentliche Zielsetzung der Vereinbarungen ausgeschaltet, nämlich die beabsichtigte Zwangswirkung auf die Zuschauer, die durch die gemeinsame Umstellung auf eine verschlüsselte Verbreitung auf diese ausgeübt werden sollte.

Die § 32 b-Entscheidung beinhaltet keine unmittelbare Verpflichtung der Übertragungswegebetreiber zur unverschlüsselten SD-Verbreitung. Die Zusagen müssen durch die Sender gegenüber den Übertragungswegbetreibern durchgesetzt werden. P7S1 und RTL verpflichten sich, in Verhandlungen mit Übertragungswegbetreibern eine gleichbleibend hochwertige unverschlüsselte SD-Übertragung durchzusetzen. Zur Erreichung dieses Ziels dürfen die Unternehmen dabei ihre Programmsignale, insbesondere in HD-Qualität, nur zur Verfügung stellen, wenn die unverschlüsselte Übertragung in SD-Qualität gesichert ist.

Die § 32 b-Entscheidung ist noch nicht rechtskräftig. Dennoch ist die unverschlüsselte SD-Verbreitung der Free-TV-Programme von RTL und P7S1 bei etlichen Übertragungswegebetreibern bereits umgesetzt bzw. deren kurzfristige Umsetzung angekündigt.