

Zentralvermarktung in der Fußball-Bundesliga

- 1 Unklarheiten hinsichtlich der relevanten Produkte (insbesondere Übertragungsrechte)**
 - 2 Relevante Märkte**
 - 2.1 Die relevanten Märkte in der Praxis der Wettbewerbsbehörden
 - 2.2 Überlegungen der Monopolkommission zur Abgrenzung der relevanten Märkte
 - 3 Rolle der Einnahmeverteilung im Rahmen der Zentralvermarktung**
 - 4 Tatbestandliche Einordnung der deutschen Zentralvermarktung (Schadenstheorie)**
 - 5 Mögliche Freistellung aufgrund von Effizienzen**
 - 5.1 Effizienzen von Zentralvermarktungsmodellen
 - 5.2 Das konkrete Vermarktungsmodell der DFL
 - 6 Problem: Unvollständige Ermittlung im Verfahren nach § 32b GWB**
 - 7 Internationale Erfahrungen und Kohärenz der Kartellrechtsanwendung**
 - 7.1 Zentralvermarktung in anderen europäischen Ligen
 - 7.2 Zusammenhang zwischen den nationalen Verpflichtungszusagen
 - 8 Fazit und Handlungsempfehlungen**
-

Kurz gefasst

Eine wichtige Einnahmequelle für den deutschen Profi-Fußball ist die Vermarktung von Rechten zur Übertragung von Fußballspielen und deren Highlights über die Medien. Die Rechte werden von der DFL zentral an Fernsehsender und andere Medienanbieter vergeben. Die Zentralvermarktung von Spielen der Bundesliga und der 2. Bundesliga, der Spiele des DFB-Pokals, der UEFA Champions League und jene der UEFA Europa League mit deutscher Beteiligung war wiederholt Gegenstand kartellbehördlicher Überprüfungen, so auch im Frühjahr 2016 für die Spiele ab der Saison 2017/2018.

In der kartellbehördlichen Praxis ergeben sich Schwierigkeiten aufgrund von Unklarheiten, die hinsichtlich sowohl der vermarkteten Produkte als auch der Wettbewerbssituation bestehen: Die vermarkteten Übertragungsrechte sind rechtlich nicht klar definiert, und zwar sowohl hinsichtlich ihres Inhalts als auch hinsichtlich des Rechtsinhabers. Die wettbewerbliche Situation ist schwierig einzuschätzen, da die Nachfrage der Medienanbieter sich zumindest teilweise von den Zuschauerpräferenzen ableitet, aber einzelne Fußballspiele aus Zuschauersicht nicht ohne Weiteres untereinander austauschbar sind. Außerdem ist ein gestuftes Wettbewerbsverhältnis zwischen den vermarkteten Rechten, insbesondere hinsichtlich Live-Übertragungen und der Highlight-Berichterstattung, in Betracht zu ziehen. Darüber hinaus bestehen Wechselwirkungen zwischen den Wettbewerbsverhältnissen auf nationaler Ebene und internationalen Märkten sowie zwischen dem wirtschaftlichen und dem sportlichen Wettbewerb.

Die Monopolkommission untersucht im vorliegenden Gutachten die Zentralvermarktung unter Berücksichtigung der bisherigen Entscheidungspraxis. Das Zentralvermarktungsmodell der DFL enthält aus ihrer Sicht schwerwiegende Wettbewerbsbeschränkungen (sogenannte Kernbeschränkungen). Sie empfiehlt, durch eine eindeutige gesetzliche Definition der vermarkteten Rechte klarzustellen, wem diese Rechte zustehen und welche Wettbewerbsbeschränkungen dadurch abgedeckt sind. Der Gesetzgeber kann dadurch für Rechtssicherheit sorgen.

Die Frage einer wettbewerblichen Rechtfertigung des relevanten Zentralvermarktungsmodells lässt sich auf Basis der bisherigen Ermittlungsergebnisse des Bundeskartellamtes nicht abschließend beurteilen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass das Bundeskartellamt die Zentralvermarktung bisher nur vorläufig beurteilt und das Verfahren jeweils nach Entgegennahme von Verpflichtungszusagen beendet hat. Die Monopolkommission empfiehlt aus Gründen der Rechtssicherheit, die bisherige Praxis nicht weiter fortzusetzen, sondern das Verfahren künftig auf Basis umfassender Untersuchungen ohne die Annahme von Verpflichtungszusagen abzuschließen. Dadurch könnte auch dem Risiko vorgebeugt werden, dass sich die behördliche Entscheidung zu Lasten nicht verfahrensbeteiligter Dritter auswirkt. Insbesondere die Zuschauerpräferenzen sollten zukünftig vor der Billigung eines Vermarktungsmodells, an dem nur Vereine und Medienanbieter beteiligt sind, genauer ermittelt werden (z. B. durch direkte Befragungen).

Die kartellbehördlichen Verfahren zur Zentralvermarktung sind in anderen EU-Mitgliedstaaten bisher in ähnlicher Weise geführt worden, unterscheiden sich jedoch zumeist in den von der jeweiligen Kartellbehörde beschlossenen Auflagen. Durch den internationalen Spielermarkt und die internationalen Vereinswettbewerbe bestehen allerdings Wechselwirkungen zwischen den jeweils von den nationalen Kartellbehörden zugelassenen Vermarktungsmodellen und der daraus bewirkten Finanzkraft der Vereine. Mit Blick auf diese internationalen Aspekte der Zentralvermarktung empfiehlt die Monopolkommission, dass die Europäische Kommission in Leitlinien zumindest allgemeine Grundsätze für die Definition von behördlichen Auflagen für die Durchführung von Zentralvermarktungen in der EU aufstellt.

Zentralvermarktung in der Fußball-Bundesliga

350. In Deutschland haben der Fußball und speziell die Übertragung der Spiele der Bundesliga und der 2. Bundesliga, des DFB Pokals und internationaler Wettbewerbe mit deutscher Beteiligung nicht nur eine hohe gesellschaftliche und sportliche, sondern ebenso eine hohe ökonomische Bedeutung. Die Vermarktung der Rechte für die Übertragung von Live-Spielen und die Zusammenfassungen der Höhepunkte erfolgt fast ausschließlich im Wege der zentralen Vergabe durch Organisationen des Profi-Fußballs, d. h. Die Liga – Fußballverband e. V. (Ligaverband) und Deutsche Fußball Liga GmbH (DFL). Eine Einzelvermarktung, z. B. durch die Vereine als Veranstalter einzelner Sportereignisse, findet sich vereinzelt im europäischen Vereinsfußball, z. B. bei der Vermarktung der spanischen Primera Division bis 2015;¹ in Deutschland ist sie nicht üblich.

351. In den letzten zehn bis 15 Jahren haben die deutschen und europäischen Kartellbehörden die zentrale Vermarktung von Sportmedienrechten wiederholt überprüft. Die Europäische Kommission hatte in einer ersten Entscheidung im Jahr 2003 die Rechtevermarktung der UEFA genehmigt und anschließend 2003 bis 2005 die Zentralvermarktung durch die DFL untersucht.² Das Bundeskartellamt hatte die deutsche Zentralvermarktung im Anschluss in den Jahren 2007 bis 2008 und 2011 bis 2012 für die jeweils anstehenden Vermarktungsperioden überprüft.³ Im Berichtszeitraum hat es die vom Ligaverband und der DFL abgegebenen Verpflichtungszusagen für die Zentralvermarktung ab der Saison 2017/18 durch Entscheidung vom 11. April 2016 für bindend erklärt (§ 32b GWB). Nach den abgegebenen Verpflichtungszusagen sollen die Übertragungsrechte für eine Verbreitung der relevanten Fußballspiele in einer Paketstruktur angeboten werden, wobei für die Live-Übertragungen erstmals ein Alleinerwerbsverbot (No-single-buyer Rule) gelten soll: Ein zweiter Bieter soll die Möglichkeit haben, zwischen 30 und 102 Bundesligaspiele (von insgesamt 306 Spielen) zusammen mit einer umfassenden Highlight-Berichterstattung zu übertragen.⁴

352. Die wiederholte Einholung von Verpflichtungszusagen in Bezug auf die jeweils anstehenden Vermarktungszeiträume stellen fortlaufende Markteingriffe dar. Zugleich bestehen weitreichende Unklarheiten: So ist bereits unklar, wer der Inhaber und was der Inhalt der Rechte ist, die Gegenstand der Zentralvermarktung sind. Weiterhin bestehen Unsicherheiten, wie die relevanten Märkte abzugrenzen und welche Wettbewerbsverhältnisse zu berücksichtigen sind. Rechtlich ist die Zentralvermarktung schwierig einzuordnen, weil die damit koordinierte Rechtebündelung Elemente eines Kartells hat und die Vermarktung der gebündelten Rechte mit einer Ausnutzung von Marktmacht einhergehen kann, zugleich aber auch mit Effizienzen, die den Verbrauchern zugute kommen. Schwierigkeiten bereitet es dabei abzugrenzen, welche Elemente der Zentralvermarktung zur Erzielung von Effizienzen erforderlich sind. Die Entscheidungspraxis hat insofern nur bedingt zur Klärung beigetragen, da die Kartellbehörden ihre Verfahren in der Regel nach der Abgabe von Verpflichtungszusagen aufgrund einer lediglich vorläufigen Beurteilung abgeschlossen haben.

353. Nachfolgend untersucht die Monopolkommission ausgehend vom Verfahren zum aktuellen Vermarktungsmodell der DFL die Zentralvermarktung von Übertragungsrechten im deutschen Profi-Fußball. Abschnitt 1 behandelt die Unklarheiten hinsichtlich der relevanten Produkte. In Abschnitt 2 wird die Abgrenzung der relevanten Märkte durch die Wettbewerbsbehörden dargestellt und eine eigene Untersuchung vorgenommen. In Abschnitt 3 geht die Monopolkommission auf die Rolle der Einnahmeverteilung im Rahmen der Zentralvermarktung ein, die ihrerseits als wettbewerblich ambivalent einzuschätzen ist. Eine tatbestandliche Einordnung der mit der Zentralvermarktung verbundenen Wettbewerbsbeschränkungen erfolgt in Abschnitt 4 und die Prüfung einer möglichen Freistellung in Abschnitt 5. Abschnitt 6 adressiert das Problem der unvollständigen Ermittlung in den wiederholt aufgrund von Verpflichtungszusagen beendeten Verfahren des Bundeskartellamts. Auf die internationalen Erfahrungen und die Kohärenz der Kartellrechtsanwendung wird in Abschnitt 7 eingegangen. Die Monopolkommission schließt diese Analyse in Abschnitt 8 mit einer zusammenfassenden Bewertung.

¹ Ein Überblick über Regelungen in anderen Ligen beinhaltet Abschnitt 7.1.

² EU-Kommission, Entscheidung vom 23. Juli 2003, 37.398 – UEFA; Entscheidung vom 19. Januar 2005, 37.214 – DFB.

³ BKartA, Beschluss vom 12. Januar 2012, B 6-114/10 (Beschluss nach § 32b GWB); Tätigkeitsbericht 2007/2008, BT-Drs. 16/13500, 9, 37, 156 ff.; siehe dazu Monopolkommission, XIX. Hauptgutachten 2010/2011, Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen, Baden-Baden 2012, Tz. 541 ff.

⁴ BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15; Pressemitteilung vom 11. April 2016.

1 Unklarheiten hinsichtlich der relevanten Produkte (insbesondere Übertragungsrechte)

354. Die wettbewerbliche Beurteilung der Zentralvermarktung ist insbesondere deshalb schwierig, weil unklar ist, was das vermarktete Produkt ist und wer genau das Recht zu dessen Vermarktung hat. Die Unklarheit in beiden Fällen umfasst ein ganzes Bündel an Fragen:

- Hinsichtlich des relevanten Produkts ist unklar, ob bei der Prüfung auf die vermarkteten Übertragungsrechte oder eher auf die Möglichkeit zur Übertragung von Spielen (Sendeplätze) abgestellt werden muss. Bei einer Prüfung ausgehend von den Übertragungsrechten ist weiter fraglich, ob die betreffenden Rechte an dem Spiel selbst (Recht zur Übertragung) oder nur an der medialen Aufzeichnung und deren Verbreitung (Recht an der Übertragung) bestehen. Soweit es um ein Recht zur Übertragung geht, bestehen weiterhin Unsicherheiten, ob der Rechteinhaber nur die Übertragung selbst regeln oder auch den Empfang außerhalb des Übertragungsgebiets beschränken darf (vertragliche Verpflichtung zum sogenannten Geoblocking).⁵
- Hinsichtlich des Produktinhabers ist bei einer Prüfung ausgehend von den Übertragungsrechten unklar, ob lediglich die spielenden Vereine Inhaber vermarktungsfähiger Rechte sind oder ob die DFL bzw. der Ligaverband als Organisatoren der Bundesliga, der 2. Bundesliga und als Mitorganisatoren der anderen übertragenen Wettbewerbe eigene Rechte besitzen. Soweit auf Rechte der Vereine abgestellt wird, ist weiter ungeklärt, ob es ausschließlich auf das Recht des gastgebenden Vereins ankommt, in dessen Stadion das Spiel aufgezeichnet wird, oder auch der Verein der gegnerischen Mannschaft ebenfalls über die Vermarktung mitbestimmen darf. Schließlich ist unklar, welche Rolle es bei der Vermarktung spielt, dass andere an Spielen beteiligte Akteure (Spieler, Zuschauer) Rechte am eigenen Bild haben.

Diese Unklarheiten führen zu Problemen bei der Abgrenzung der relevanten Märkte, bei der Bestimmung des rechtlichen Beurteilungsmaßstabs (einseitiges/koordiniertes Verhalten, Bestimmung der Nachweisanforderungen) und der Abwägung von Effizienzen, die mit der Zentralvermarktung verbunden sein mögen. Die aufgeworfenen Fragen sind somit von zentraler Bedeutung.

355. Die Kartellbehörden haben bisher einen pragmatischen und lösungsorientierten Ansatz gewählt. Den bisherigen behördlichen Untersuchungen lag die Annahme zugrunde, dass auf die Rechte zur Übertragung von Fußballspielen als das aus wettbewerblicher Sicht maßgebliche Produkt abzustellen ist. Die Übertragung von Sportveranstaltungen ist zwar in Deutschland (und anderen EU-Mitgliedstaaten) urheberrechtlich nicht speziell geschützt.⁶ Auch die europäische Satelliten- und Kabelrichtlinie betrifft nur Senderechte an geschützten Inhalten, sieht jedoch selbst kein Schutzrecht für solche Inhalte vor.⁷ Die Kartellbehörden haben dennoch zugunsten der Verfahrensbeteiligten unterstellt, dass solche Rechte vorhanden sind und dass sie den Vereinen und möglicherweise auch den betroffenen Verbänden zustehen.⁸ Unter diesen Annahmen wirkte sich die Unklarheit der Rechtesituation in den bisherigen kartellbehördlichen Untersuchungen zumindest im Ergebnis nicht aus. Daher konnte eine genauere Prüfung seitens der Kartellbehörden unterbleiben.

356. Die Europäische Kommission hatte in ihrer ersten Freistellungsentscheidung im Jahr 2003 angenommen, die gemeinsame Vermarktung von Medienrechten betreffe nur gewerbliche Rechte an durchgeführten sportlichen Wettkämpfen und nicht das vorgelagerte Recht zur Ausrichtung solcher Wettkämpfe.⁹ Rechtsgegenstand war danach die Aufzeichnung der betreffenden Sportveranstaltungen (d. h. das Recht zur Übertragung).

⁵ Dazu EuGH, Urteil vom 4. Oktober 2011, C-403/08 u. C-429/08 – Football Association Premier League, Slg. 2011, I-9083, ECLI:EU:C:2011:631; zu dem Urteil auch Monopolkommission, XX. Hauptgutachten, a. a. O., Tz. 1039 ff.

⁶ Grund: Fehlen einer eigenen geistigen Schöpfung; siehe § 2 Abs. 2 Urheberrechtsgesetz (UrhG).

⁷ Richtlinie 93/83/EWG des Rates vom 27. September 1993 zur Koordinierung bestimmter urheber- und leistungsschutzrechtlicher Vorschriften betreffend Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung, ABl. Nr. L 248 vom 6. Oktober 1993, S. 15.

⁸ Abweichend insofern EuGH, Urteil vom 4. Oktober 2011, C-403/08 u. C-429/08 – Football Association Premier League, Slg. 2011, I-9083, ECLI:EU:C:2011:631, Rz. 96-100 (maßgeblich, ob nach nationalem Recht urheberrechtlicher Schutz besteht).

⁹ EU-Kommission, Entscheidung vom 23. Juli 2003, 37.398 – UEFA, Tz. 129.

Die Europäische Kommission hatte in der Entscheidung 2003 außerdem offengelassen, wer Rechteinhaber sei, da der Verband neben den Vereinen bestenfalls Miteigentümer sein könne und schon deshalb die Kartellvorschriften zu prüfen seien.¹⁰ Die Entscheidung der Europäischen Kommission zu den Medienrechten an der deutschen Bundesliga im Jahr 2005 folgte demselben Ansatz.¹¹

357. Diese Entscheidungen der Europäischen Kommission sind mit der deutschen zivilgerichtlichen Rechtsprechung vereinbar, soweit diese bereits zur Zuordnung von Übertragungsrechten nach nationalem Recht zu entscheiden hatte. Nach der Rechtsprechung können die Sportvereine über ihr Hausrecht den Zugang zu Sportveranstaltungen und damit auch deren Aufzeichnung und Übertragung kontrollieren.¹² Alternativ wird diese Kontrollmöglichkeit aus allgemeinen wettbewerblichen Abwehrrechten des Veranstalters abgeleitet, wobei insofern allerdings nicht geklärt ist, ob neben den Vereinen auch ein Fußballverband eigene Rechte geltend machen kann (§ 1 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) sowie §§ 823, 826 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)).¹³

358. Das Bundeskartellamt hat seine bisherigen Verfahren aufgrund von Verpflichtungszusagen abgeschlossen und musste sich in diesen Entscheidungen folglich nicht abschließend zur Rechtesituation äußern. Es hat die Rechtezuordnung zum Veranstalter nach der zivilgerichtlichen Rechtsprechung allerdings in seinem Beschluss des Jahres 2012 als nicht ausreichend und geeignet angesehen, um die Wettbewerbsbeziehungen auf dem relevanten Markt zu erfassen.¹⁴ Diesbezüglich komme es vor allem auf die Frage an, ob die Rechte sich, über Einzelspiele hinaus, auch auf den Wert dieser Spiele als Teil der Gesamtheit aller Bundesligaspiele („Bruchteilswert“) beziehen. In der im Berichtszeitraum zuletzt ergangenen Entscheidung verzichtet das Bundeskartellamt unter Verweis auf seine frühere Entscheidung auf eine genauere Erörterung dieser Frage.¹⁵

359. Aus Sicht der Monopolkommission dürften die bisherige Rechtsprechung und der Ansatz des Bundeskartellamtes in keinem Widerspruch zueinander stehen. Die Rechtsprechung betrifft explizit die Frage, ob Rechte an der Übertragung von Sportereignissen bestehen können und wem diese Rechte zustehen. Das Bundeskartellamt unterstellt ebenfalls, allerdings implizit, dass es solche Medienrechte gibt, wobei diese Rechte den Vereinen zustehen sollen.

360. Allerdings kann der bisherige kartellbehördliche Prüfungsansatz hinterfragt werden, soweit er allein auf rechtlich nur undeutlich abgegrenzte Übertragungsrechte gestützt wird. Für die Zwecke der wettbewerblichen Prüfung dürften die folgenden Produkte gedanklich zu unterscheiden sein:

- Zum Einen kann die tatsächliche Möglichkeit zur Übertragung von Fußballspielen als vermarktetes Produkt angesehen werden. Fußballspiele als solche haben – ebenso wie sonstige Sportveranstaltungen – nicht nur einen sportlichen, sondern auch einen wirtschaftlichen Wert, welcher eine wirtschaftlich relevante Nachfrage nach diesen Spielen auf unterschiedlichen Märkten auslöst, z. B. von Stadionbesuchern, übertragenden Medien. Die (tatsächliche) Möglichkeit, die Spiele zu übertragen, wird den Medien im Austausch gegen entsprechende Sendeplätze angeboten.
- Zum Anderen kann das Recht zur medialen Verwertung von Fußballspielen (Übertragungsrecht) als vermarktetes Produkt angesehen werden. Derartige Rechte können den Vereinen und möglicherweise auch Verbänden zustehen und die mediale Verwertung von Spielen ermöglichen. Die Rechte werden gegen Entgelt angeboten.

¹⁰ EU-Kommission, Entscheidung vom 23. Juli 2003, 37.398 – UEFA, Tz. 122-124.

¹¹ EU-Kommission, Entscheidung vom 19. Januar 2005, 37.214 – DFB, Tz. 22.

¹² BGH, Urteil vom 28. Oktober 2010, I ZR 60/09 – Hartplatzhelden.de, BGHZ 187, 255, Rz. 21 (zit. nach Juris).

¹³ Zur Rechtsprechung siehe BGH, Urteil vom 8.11.2005, Az. KZR 37/03, Rn. 25; Beschluss vom 14.03.1990, Az. KVR 4/88, Rn. 42; vgl. auch BVerfGE, Urteil vom 17.02.1998, Az. 1 BvF 1/91, Rn. 128; zur mögl. Veranstalter-eigenschaft des Verbands BGH, Beschluss vom 11. Dezember 1998, KVR 7/96 – Europapokalheimspiele, BGHZ 137, 297, Rz. 29-32 (zit. nach Juris).

¹⁴ BKartA, Beschluss vom 12. Januar 2012, B 6-114/10, Tz. 40.

¹⁵ BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 106; unter stärkerer Betonung der Einzelspiele aber dann Tz. 107: „Rechtlich verfügen die Vereine [...] nur über das auf ihr Besitzrecht am Stadion gestützte Vermarktungsrecht der Heimspiele“.

Im Rahmen der Zentralvermarktung werden sowohl die Übertragungsmöglichkeit als auch das Übertragungsrecht vermarktet. Dabei ist die mediale Vermarktung von Fußballspielen mit dem Innehaben eines Übertragungsrechts aus Nachfragersicht verknüpft, d. h., das Recht ist ein notwendiger „Input“ für die Übertragung. Eine Prüfung, die lediglich von den Rechten ausgeht, kann wettbewerbliche Fehlannahmen begünstigen; insbesondere die Annahme, dass die Vereine schon deshalb keine Wettbewerber seien, weil kein Verein alleine über die Rechte an den vermarkteten Spielen bestimmen kann.¹⁶ Dieser Annahme widerspricht, dass die Vereine durchaus um Sendepätze konkurrieren, was auf ihr Verhältnis zueinander bei der Vermarktung von Übertragungsrechten zurückwirken dürfte.

361. Darüber hinaus ist hinsichtlich einer allein von den Rechten ausgehenden Prüfung problematisch, dass der Gesetzgeber ein Medienrecht an der Übertragung von Sportereignissen bisher gerade nicht festgelegt hat. Es ist auch zweifelhaft, ob es sich bei den bisher herangezogenen Abwehrrechten (Tz. 357) um solche Rechte handeln kann, da aus einem Abwehrrecht nicht ohne Weiteres ein positives Verwertungsrecht folgt.¹⁷ Schließlich ist offen, weshalb für die kommerzielle Vermarktung von Fußballspielen (allein) die Abwehrrechte der Vereine und nicht etwa (auch) ähnliche Rechte anderer Rechtsträger relevant sein sollen, z. B. von Spielern oder Zuschauern.¹⁸

362. Die Monopolkommission legt ihren weiteren Ausführungen trotz der vorstehenden Bedenken den behördlichen Ansatz zugrunde, der sich – aufbauend auf der Zentralvermarktung von Übertragungsrechten als den maßgeblichen vermarkteten Produkten – sowohl auf EU-Ebene als auch in vielen Mitgliedstaaten etabliert hat. Dessen ungeachtet ist aus ihrer Sicht eine Vergabe von eindeutigen und unabhängig von bestimmten Vertragsbeziehungen bestehenden, d. h. absoluten Rechten, wo immer möglich, wettbewerbspolitisch zu befürworten.¹⁹ Auch eine allgemeine gesetzliche Klarstellung der Vermarktungsrechte an Sportübertragungen wäre daher zu begrüßen.²⁰

2 Relevante Märkte

363. Die Bestimmung der für die wettbewerbliche Prüfung relevanten Märkte ist auch dann schwierig, wenn man auf Basis des Ansatzes der Kartellbehörden von Märkten für Übertragungsrechte ausgeht und unterstellt, dass diese Rechte den Vereinen und möglicherweise auch Verbänden zustehen. Für die Marktabgrenzung gilt insofern der Grundsatz, dass die Prüfung von den Wettbewerbskräften ausgehen muss, denen sich die beteiligten Unternehmen zu stellen haben.²¹ Das bedeutet, dass grundsätzlich alle für die Prüfung relevanten Einzelmärkte zu ermitteln sind.²²

364. Die Schwierigkeiten bei der Zentralvermarktung von Übertragungsrechten folgen daraus, dass im Rahmen der Marktabgrenzung unter Umständen nach der Marktstufe (z. B. Übertragungsrecht/Übertragung unter Nutzung des Rechts), den Übertragungskanälen (z. B. TV/Mobil/Internet) und dem Gegenstand der Übertragung (Einzelspiele der Ligen und in internationalen Wettbewerben; zusammenfassende Berichterstattung) differenziert werden muss. Die

¹⁶ In diese Richtung aber BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 107.

¹⁷ Zur Unterscheidung zwischen positiven Verwertungsrechten und Verbotsrechten vgl. in anderem Zusammenhang BKartA, Beschluss vom 8. September 2015, B6-126/14, Tz. 195.

¹⁸ Demgegenüber kann eine Betrachtung gerade der Nachfrage nach Sendepätzen unter Umständen die Ermittlung der relevanten Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Vereinen und möglicherweise der Verbände erleichtern. Zur Unterscheidung von Produkt- und Rechtemärkten im Rahmen der Marktabgrenzung siehe auch EU-Kommission, Mitteilung, Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit, ABl. C 11 vom 14. Januar 2014, S. 1, Tz. 112, 261; Leitlinien zur Anwendung von Artikel 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Technologietransfer-Vereinbarungen, ABl. C 89 vom 28. März 2014, S. 3, Tz. 19 ff.

¹⁹ Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 68, Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte, Baden-Baden 2015, Tz. 89.

²⁰ Dabei ist anzuerkennen, dass die Zentralvermarktung eine Marktlösung darstellt, welche die Unsicherheiten hinsichtlich des Inhabers und des Inhalts der vermarkteten Rechte erheblich reduziert. Allerdings bedeutet dies für sich genommen nicht notwendigerweise, dass die mit der Zentralvermarktung verbundenen Wettbewerbsbeschränkungen durch damit einhergehende Verbrauchervorteile aufgewogen werden; dazu siehe unten Tz. 426 ff.

²¹ EU-Kommission, Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, ABl. C 372 vom 9. Dezember 1997, S. 5, Tz. 2.

²² EU-Kommission, Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, ABl. C 372 vom 9. Dezember 1997, S. 5, Tz. 10 ff.

zentrale Vermarktung von Übertragungsrechten ist allgemein in den Statuten des Deutschen Fußballbundes (DFB) und des Ligaverbandes angelegt. Allerdings werden in den Statuten den Vereinen auch dezentrale Vermarktungsmöglichkeiten für bestimmte Verwertungsformen, z. B. Highlights eigener Spiele auf einer Vereins-Webseite, eingeräumt.²³

365. Im Folgenden stellt die Monopolkommission zunächst die Praxis der Kartellbehörden im Rahmen der Marktabgrenzung dar (Abschnitt 2.1) und stellt im Anschluss eine eigene Beurteilung der Marktverhältnisse entlang der relevanten Wertschöpfungskette vor (Abschnitt 2.2). Da die Zentralvermarktung der Fußball-Bundesliga vom Bundeskartellamt als wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung geprüft wird, befasst sich die Monopolkommission im Anschluss mit grundlegenden Unterschieden zur Einzelvermarktung (Abschnitt 2.2.2). Schließlich wird auf die wettbewerbsökonomische Bedeutung von Zusammenhängen zwischen der nationalen Rechtevermarktung und internationalen Ligen und Märkten eingegangen (Abschnitt 2.2.3).

2.1 Die relevanten Märkte in der Praxis der Wettbewerbsbehörden

366. Der relevante Markt bestimmt sich nach den Zielen des Wettbewerbsrechts in Bezug auf bestimmte Wettbewerbsbeschränkungen.²⁴ Die Abgrenzung des relevanten Marktes ist jedoch Tatsachenfrage, wobei es insbesondere auf die Produkte ankommt, die von der Marktgegenseite als austauschbar angesehen werden (Bedarfsmarktkonzept).²⁵

367. Die Kartellbehörden haben in ihren bisherigen Entscheidungen einen flexiblen Ansatz gewählt und weitgehend offen gelassen, wie der relevante Markt oder die relevanten Märkte für die Vermarktung von Medienrechten an Fußballspielen in sachlicher Hinsicht abzugrenzen ist bzw. sind. Sie haben, soweit erforderlich, allerdings nach der Marktstufe, den Übertragungskanälen (TV mit Unterscheidung von Pay TV und Free TV, Mobil, Internet) und dem Übertragungsgegenstand (konkret erfasste Spiele) unterschieden.²⁶ Undeutlich erscheint die Entscheidungspraxis hinsichtlich der Frage, ob getrennte Märkte für Einzelspiele und für zusammenfassende Berichte abzugrenzen sind.

368. Die Europäische Kommission ist in ihren Entscheidungen von 2003 und 2005 von einem vorgelagerten Markt für die Vermarktung von Fernseh-Übertragungsrechten an ganzjährig stattfindenden Fußballereignissen ausgegangen. Dieser Markt umfasse vor allem die Rechte für die Liga- und Pokalwettbewerbe auf nationaler Ebene, die Champions League und den UEFA-Pokal.²⁷ Fernsehrechte für andere Sportarten oder andere Programmsparten wie Spielfilme könnten den Verhaltensspielraum der Inhaber der Verwertungsrechte an diesen Fußballwettbewerben nicht einschränken.²⁸ Entsprechende vorgelagerte Märkte hat sie für Internet-/Mobilfunk-Übertragungsrechte in Betracht gezogen.²⁹

369. Hinsichtlich der nachgelagerten Märkte hat die Europäische Kommission offen gelassen, ob getrennte Märkte für Fernsehübertragungen im Pay TV und im Free TV abzugrenzen seien.³⁰ Hiervon zu unterscheiden seien jedenfalls andere Konkurrenzverhältnisse, z. B. in Bezug auf Sponsoren, Stadionwerbung, Fanartikel und Spieler.³¹

²³ Siehe zu den entsprechenden Regelungen die Richtlinie zur individuellen Verwertung und Vermarktung medialer Rechte von den Spielen der Bundesliga und 2. Bundesliga („Individualvermarktungsrichtlinie“), <http://www.bundesliga.de/de/dfli/statuten/>, Abruf am 29. Juni 2016.

²⁴ Siehe näher EU-Kommission, Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, ABl. C 372 vom 9 Dezember 1997, S. 5, Tz. 10.

²⁵ EU-Kommission, Bekanntmachung über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, ABl. C 372 vom 9 Dezember 1997, S. 5, Tz. 15 ff.

²⁶ Problematisch insofern allerdings BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 90, wo die Märkte Free- und Pay-Verwertung, Live- und Highlight-Berichterstattung oder lineare und On-Demand-Verwertung auf Basis eines Arguments der Angebotsumstellungsflexibilität zusammengefasst werden; dazu siehe noch unten Tz. 381 f.

²⁷ EU-Kommission, Entscheidung vom 23. Juli 2003, 37.398 – UEFA, Tz. 56 ff., 79.

²⁸ EU-Kommission, Entscheidung vom 23. Juli 2003, 37.398 – UEFA, Tz. 77.

²⁹ EU-Kommission, Entscheidung vom 23. Juli 2003, 37.398 – UEFA, Tz. 81 ff.

³⁰ EU-Kommission, Entscheidung vom 23. Juli 2003, 37.398 – UEFA, Tz. 80; ebenso Entscheidung vom 19. Januar 2005, 37.214 – DFB, Tz. 22 f. Dabei wurde zutreffend angenommen, dass Free-TV-Übertragungen trotz Unentgeltlichkeit marktrelevant sein kön-

370. Das Bundeskartellamt hat in seiner Entscheidung 2012 einen vorgelagerten Markt für die Übertragungsrechte an ganzjährig regelmäßig ausgetragenen Fußballwettbewerben als den sachlich relevanten Markt abgegrenzt. Zu diesem Markt zählen die Spiele der Bundesliga und der 2. Bundesliga, die Spiele des DFB-Pokals, der UEFA Champions League und jene der UEFA Europa League mit deutscher Beteiligung.³² Wie die Marktabgrenzung in Bezug auf Fernsehrechte für andere Sportarten vorzunehmen ist, konnte in dieser Entscheidung offen gelassen werden.

371. Hinsichtlich der nachgelagerten Märkte hat auch das Bundeskartellamt zunächst offen gelassen, ob zwischen Übertragungen im Pay TV und im Free TV zu unterscheiden sei, und sich später grundsätzlich für eine solche Unterscheidung ausgesprochen.³³

2.2 Überlegungen der Monopolkommission zur Abgrenzung der relevanten Märkte

372. Die Monopolkommission hat sich ihrerseits mit den relevanten Marktkräften auseinandergesetzt, um die Wettbewerbsbedingungen im Zusammenhang mit einer bestimmten Vermarktungsform zu identifizieren und gegebenenfalls den Schaden einer möglichen Wettbewerbsbeschränkung bestimmen zu können. Die nachfolgende Betrachtung soll, losgelöst von den konkreten Feststellungen der Kartellbehörden, die Rolle der Wertschöpfungsstufen in Bezug auf die wettbewerblichen Wirkungen der Zentralvermarktung veranschaulichen. Auf dieser Basis lässt sich in der Folge eine Abgrenzung der relevanten Produktmärkte anhand des Bedarfsmarktkonzeptes vornehmen.

373. Dabei sieht die Monopolkommission vor allem drei Problembereiche, die für die Marktabgrenzung von Bedeutung sind: die Bedeutung nachgelagerter Marktstufen für die Abgrenzung des Rechtemarktes (Abschnitt 2.2.1), die fragliche Abgrenzung von Einzelspielen und gebündelter Berichterstattung (Abschnitt 2.2.2) und die mögliche Bedeutung ausländischer Märkte für die Vermarktung von Übertragungsrechten im Inland (Abschnitt 2.2.3).

2.2.1 Bedeutung nachgelagerter Marktstufen für den Rechtemarkt

374. Die Bedeutung nachgelagerter Marktstufen für die Abgrenzung des Rechtemarktes ergibt sich aus einer Berücksichtigung der Wertschöpfungskette vom Rechteinhaber über die Medien bis zum Zuschauer, der die durch die Medien übertragenen Fußballspiele konsumiert. Ausgangspunkt der Wertschöpfungskette sind die Anbieter von Rechten im Bezug auf die Übertragung von Fußballspielen, z. B. der Fußball-Bundesliga. Anbieter solcher Rechte können die Vereine (Einzelvermarktung) bzw. eine gemeinsame Organisation der Vereine (Zentralvermarktung) sein, die das Übertragungsrecht an einzelnen oder mehreren Begegnungen gegenüber den Anbietern von Medienprodukten („Medienanbietern“) auf der Nachfrageseite vermarkten. Ein Medienanbieter erwirbt die Befugnis, unter Nutzung der Rechte Medieninhalte herzustellen, die ihrerseits über eine mehrstufige Leistungskette bis zum Endkunden vertrieben werden. Die Wertschöpfungsstufen betreffen insbesondere die Produktion eines Bewegtbild-Signals, die Einbindung in ein zu produzierendes Sportprogramm, die Vermarktung durch eine Medien-Plattform (z. B. Fernsehsender, Web-TV) an den Endkunden und die Verbreitung durch eine Kommunikationsinfrastruktur.³⁴

375. Grundsätzlich kann der Rechteinhaber (ein Verein bzw. Verband) mehrere dieser Produktionsschritte auch selbst übernehmen und ein integriertes Produkt vermarkten. Beispielsweise lässt die DFL das Bewegtbild-Signal der Bundesligaübertragung seit 2006 durch ihre Tochter Sportcast GmbH selbst produzieren. Möglich ist auch, dass der Rechteinhaber die gesamte vertikale Leistungskette in seine eigene Produktion integriert und direkt ein Endkundenprodukt ver-

nen; siehe zu dieser Frage auch Monopolkommission, Sondergutachten 68, Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte, Baden-Baden 2015, Tz. 56; sowie im vorliegenden Kontext BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 133.

³¹ EU-Kommission, Entscheidung vom 23. Juli 2003, 37.398 – UEFA, Fn. 54 und Tz. 128 f. Siehe allgemein zu den Wettbewerbsverhältnissen im Profi-Fußball auch jüngst EU-Kommission, Fälle SA.29769 (Steuervorteile für Real Madrid CF, FC Barcelona, Athletic Club Bilbao, Club Atlético Osasuna), SA.33754 (Real Madrid) und SA.36387 (Valencia, Hercules und Elche).

³² BKartA, Beschluss vom 12. Januar 2012, B6-114/10, Tz. 28.

³³ BKartA, Beschluss vom 12. Januar 2012, B6-114/10, Tz. 28; Beschluss vom 16. April 2016, B6 - 32/15, Tz. 94, 98 ff.; siehe auch unten Tz. 382. Die italienische Autorita Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) hat in ihrer Entscheidung 2016 Pay und Free TV als unterschiedliche Märkte gesehen; siehe AGCM, Pressemitteilung vom 20. April 2016.

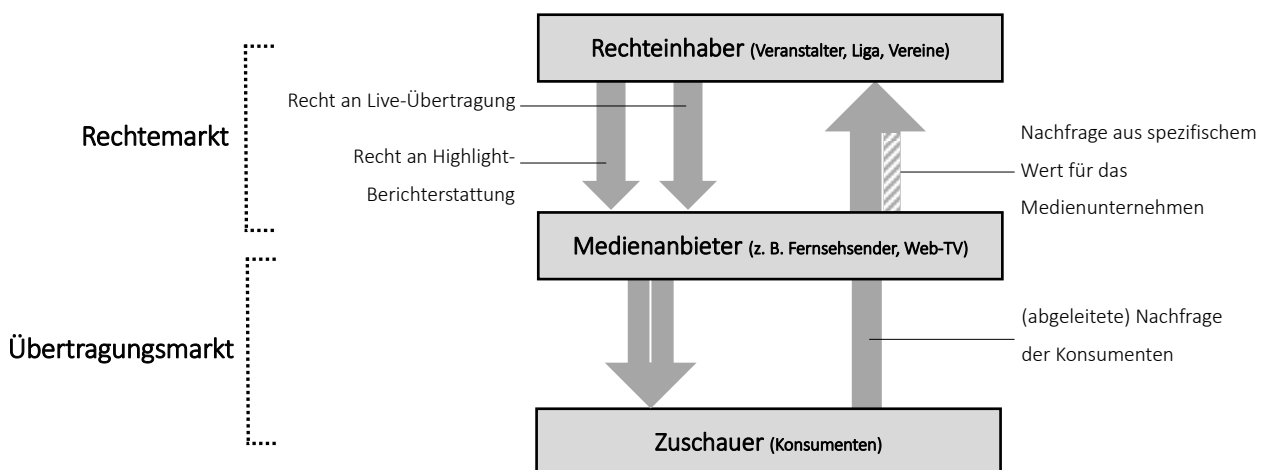
³⁴ Informativ insofern: schweiz. WEKO, Presserohstoff vom 24. Mai 2016, 32-0243 – Sport im Pay-TV.

marktet. In diesem Fall muss der Rechteinhaber selbst eine Sportübertragung produzieren und übertragen. Ein Beispiel dafür wäre die vereinsbezogene Vermarktung von Bewegtbildinhalten auf der Webseite eines Vereins.³⁵ Live-Übertragungen von Bundesligaspielen beinhalten diese Angebote bisher jedoch nicht. Insgesamt besitzen diese vollintegrierten Organisationsformen bisher nur geringe Bedeutung.

376. Eine Abgrenzung der sachlich relevanten Märkte erfolgt auf Basis des Bedarfsmarktkonzeptes, demzufolge wird vor allem auf die Substitutionsmöglichkeiten aus Sicht der Nachfrager abgestellt wird. Um die relevante Nachfrage für die Sportrechte für Zwecke der Marktabgrenzung abzubilden, ist es zunächst konzeptionell hilfreich, die Leistungskette – stark vereinfacht - auf zwei Stufen aggregiert zu betrachten (Abbildung I.2):

- Die erste Stufe bildet der sogenannte „Rechtemarkt“. Dieser Markt betrifft die Vermarktung der Rechte durch die jeweiligen Rechteinhaber gegenüber Medienanbietern. Er kann theoretisch neben dem Übertragungsrecht auch weitere Bestandteile der Leistungskette, insbesondere die Produktion des Bewegtbild-Signals enthalten.
- Die zweite Stufe bildet der sogenannte „Übertragungsmarkt“. Die Medienanbieter schaffen aus den auf dem Rechtemarkt erworbenen Rechten und sonstigen Teilprodukten ein von den Endkunden, z. B. Fernsehzuschauern, konsumierbares audiovisuelles Endprodukt (Sportübertragung).

Abbildung I.2: Angebots- und Nachfrageeffekte der Wertschöpfungskette bei Sportrechten mit Relevanz für die Marktabgrenzung



Quelle: Eigene Darstellung

377. Auf Basis dieses konzeptionellen Ansatzes lässt sich nun die Nachfrage nach Übertragungsrechten genauer identifizieren. Auf dem Rechtemarkt bieten Medienplattformen für die Übertragungsrechte. Der Wert dieser Rechte bemisst sich nach der zu antizipierenden Nachfrage der Zuschauer für das Endprodukt einer Sportübertragung. Deshalb entspricht die Nachfrage der Medienplattformen nach Sportrechten zu einem erheblichen Teil der Nachfrage der Zuschauer nach der jeweiligen Sportübertragung auf dem Übertragungsmarkt. Eine Analyse der Nachfrage nach Sportrechten sollte daher die Nachfrage auf dem Endkundenmarkt – dem Übertragungsmarkt – ebenfalls erfassen, um die wettbewerblichen Wirkungen korrekt abzubilden.

378. Darüber hinaus wird die Nachfrage der Akteure auf dem Rechtemarkt in der Regel von weiteren Faktoren beeinflusst, die einen spezifischen Synergiewert der Sportübertragung für die weiteren Angebote der jeweiligen Medienplattform ausdrücken. Beispielsweise wird ein Anbieter, der sich verschiedene Übertragungsrechte sichert, in die Lage versetzt, diese als Bündelangebote zu veräußern (z. B. verschiedene Sportereignisse durch das Angebot zum Abonnement eines Pay-TV Sportkanals). Auch kann der Medienanbieter bezwecken, durch die Sportübertragung einen Werbeeffekt für seine Marke bzw. sein Programm zu erzielen, sodass die Sportübertragung die Nachfrage für weitere Angebote be-

³⁵ Z. B. bietet der FC Bayern München über die Webseite FCB.TV ein eigenes Angebot mit Spielausschnitten.

einflusst. Wie bedeutsam der Anteil des spezifischen Wertes eines Medienanbieters für die Nachfrage nach Sportrechten insgesamt einzuschätzen ist, lässt sich nur schwer bemessen.

379. Betrachtet man insbesondere die derzeit typische Leistungskette mit einem Vorprodukt auf dem Rechtemarkt und dem von den Medien angebotenen Endprodukt auf dem Übertragungsmarkt, dann stellt sich die Frage, ob und inwieweit diese Märkte sachlich weiter zu differenzieren sind. In Bezug auf die Produkte dürften sich aus Nachfragesicht zunächst die Live-Übertragungsrechte der Spiele von einer im Anschluss stattfindenden Berichterstattung über die Highlights unterscheiden lassen. Die Rechte für Live-Übertragungen sowie für eine anschließend mögliche Übertragung einer Zusammenfassung der Highlights sind aus Sicht von Medienanbietern komplementär verfügbare Koppelprodukte.³⁶ Berücksichtigt man zusätzlich aber die aus dem Übertragungsmarkt abgeleitete Nachfrage nach beiden Produkten, dann bestehen aus Sicht der Zuschauer gewisse Substitutionsbeziehungen zwischen dem Angebot einer Live-Berichterstattung und einer zusammenfassenden Berichterstattung. Dies wird vor allem durch das öffentlich kommunizierte Interesse der Anbieter von Live-Übertragungen deutlich, Zusammenfassungen im Free-TV erst mit einem möglichst großen zeitlichen Abstand zum Live-Spiel zu zeigen.³⁷ Es ist somit davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der Zuschauer bereit ist, ab einem bestimmten Preis der Live-Übertragung, diese durch den Konsum der Highlight-Berichterstattung zu ersetzen. Daher ist von einem abgestuften Wettbewerbsverhältnis zwischen Live-Übertragung und Highlight-Berichterstattung auszugehen.³⁸

380. Übertragungsrechte können für bestimmte Nachfragergruppen differenziert nach medialen Verbreitungswegen vermarktet werden. Neben der Verbreitung über das deutschlandweit empfangbare Fernsehen im Free- oder Pay-TV sind in den letzten Jahren auch durch digitale Übertragungskanäle weitere Wege erschlossen worden. Hierzu gehören z. B. spezielle Pay-TV-Kanäle innerhalb der geschlossenen Kabelnetze, die Fernsehübertragung über das Internet-Protokoll durch Telekommunikationsgesellschaften und die OTT-Anbieter die auf Basis der allgemein zugänglichen Internetübertragungsstruktur eigene audiovisuelle Streaming-Angebote platzieren. Aufgrund der zunehmenden technischen Verbreitung der über das gewöhnliche terrestrische, Kabel- und Satellitenfernsehen hinaus zur Verfügung stehenden neuen Verbreitungswege werden die darüber gesendeten Angebote aus Sicht der Kunden allerdings zunehmend austauschbar. Damit sind die Anbieter unterschiedlicher Technologien auch zunehmend in der Lage, auf dem Rechtemarkt in Konkurrenz zu treten.³⁹ Dies legt nahe, dass mittelfristig in Bezug auf die Verbreitungswege von einem gemeinsamen Markt auszugehen ist.

381. Fraglich ist, ob der Umstand, dass die DFL und der Ligaverband als Anbieter von Übertragungsrechten die Möglichkeit haben, ihr Angebot über den Zuschnitt der Übertragungslizenzen an die jeweilige Nachfrage anzupassen (sogenannte Angebotsumstellungsflexibilität), neben der Nachfrage als eigenständiger Wettbewerbsfaktor zu berücksichtigen ist. Voraussetzung wäre, dass von solchen Anpassungen eine disziplinierende Wirkung auf das bestehende Angebot ausgeht.⁴⁰ Denkbar ist eine solche Disziplinierungswirkung, wenn andere Anbieter mit ihrem Leistungsangebot zwar nicht die konkrete Nachfrage befriedigen, aber das Angebot durch eine geringfügige und kurzfristige Angebotsänderung an

³⁶ Koppelprodukte sind in diesem Zusammenhang Produkte, die simultan in einem Produktionsprozess hergestellt werden. Ihre Produktion ist also technologisch verbunden, da mit dem einen stets auch das andere Produkt produziert wird.

³⁷ Vgl. Bundesliga stellt ARD-Sportschau infrage; Die Welt (23. Juni 2007); <http://www.welt.de/sport/article969418/Bundesliga-stellt-ARD-Sportschau-infrage.html>, Abruf am 29. Juni 2016.

³⁸ Das Bundeskartellamt nimmt demgegenüber an, dass beide Produkte einen gemeinsamen Markt darstellen; vgl. BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 90.

³⁹ Die Europäische Kommission hatte in der Vergangenheit unterschiedliche Märkte für Lizenzrechte an unterschiedliche Abnehmermedien angenommen. Sie hat diese frühere Einschätzung zuletzt allerdings im Bezug auf das Angebot für Übertragungsrechte bei TV-Produktionen in Frage gestellt, da die Nachfrager unterschiedlicher Technologien nicht abgrenzbar seien. Zwar sind von dieser Einschätzung zunächst Sportrechte (und Spielfilme) ausgenommen; dies ist jedoch darauf zurückzuführen, dass sie für diese eigenen sachlich relevanten Märkte keine neuen Ermittlungen durchgeführt hat; vgl. EU-Kommission, Entscheidung vom 16. September 2014, M.7282 – Liberty Global/Discovery/All3Media, Tz. 46 f.

⁴⁰ EU-Kommission, Bekanntmachung zum relevanten Markt, ABl. C 372 vom 9. Dezember 1997, S. 5, Tz. 20, siehe auch Tz. 14: „competitive constraints arising from supply side substitutability“.

die Nachfrage anpassen können.⁴¹ Im Rahmen der Zentralvermarktung gibt es auf dem Rechtemarkt aber nur ein einziges (koordiniertes) Angebot. Der Umstand, dass DFL und der Ligaverband selber in der Lage sind, Free- und Pay-Rechte sowie Live- und Highlight-Rechte durch den zeitlichen und inhaltlichen Zuschnitt der Rechtepakete sowie durch das Ausmaß der Exklusivität zumindest teilweise in ein Wettbewerbsverhältnis zueinander zu bringen, dürfte lediglich deren Anpassung des eigenen Angebots an die Nachfrage widerspiegeln und für die Abgrenzung des Rechtemarktes ohne Bedeutung sein.⁴²

382. Dagegen lässt sich nicht ausschließen, dass Angebotsumstellungsflexibilität auf dem nachgelagerten Übertragungsmarkt relevant sein könnte. Die Medienanbieter auf dem Übertragungsmarkt sind zum Teil auf mehrseitigen Märkten tätig, da sie einerseits bei ihrem Angebot von Sportübertragungen im Wettbewerb stehen, sich andererseits über unterschiedliche Wege finanzieren (Zuschauer/Werbung/Gebühren). Daraus folgt die Möglichkeit, sich sowohl bei den Geboten für Übertragungsrechte als auch durch Anpassungen auf der Finanzierungsseite wechselseitig zu disziplinieren. Medienanbieter werden ihr Sportangebot bestmöglich vermarkten, sodass sich gegenüber den Zuschauern die in einer Gesamtschau attraktivsten Angebotsmodelle (z. B. „Free“ mit hohem bzw. „Pay“ mit geringem Werbeanteil) durchsetzen werden. Solange jedoch die gleichen Rechte beschränkt auf Free- und Pay-TV parallel vergeben werden, spricht dies dafür, dass die wechselseitige Disziplinierung auf dem Übertragungsmarkt nicht so stark ausgeprägt ist, dass sie auf den Rechtemarkt zurückwirkt und dort zu einer einheitlichen Nachfrage bei den Geboten auf Übertragungsrechte führt.

383. Eine weitere offene Frage ist, ob im Rahmen der Marktabgrenzung auf dem Rechtemarkt auch zwischen den Sportveranstaltungen, die Gegenstand des Sportrechtprodukts sind, zu differenzieren ist. Die Marktabgrenzung der Kartellbehörden bezieht sich auf einen einheitlichen Markt für die Übertragungsrechte an ganzjährig regelmäßig ausgetragenen Fußballwettbewerben. Diese Fußballwettbewerbe beinhalten in Deutschland neben der Fußball Bundesliga und der 2. Bundesliga auch die Wettbewerbe im DFB-Pokal (Anbieter: Deutscher Fußball Bund) sowie die europäischen Wettbewerbe „Champions League“ und „Europa League“ (Anbieter: UEFA). Einzelne Profifußballvereine treten in mehreren Wettbewerben parallel an. Der unterschiedliche Modus der Wettbewerbe (Meisterschaft / Play-Offs), die verschiedenen Gegner und die verschiedenen erzielbaren Titel, die bei diesen Wettbewerben gewonnen werden können, sprechen außerdem dafür, dass die Übertragungen dieser sportlichen Wettbewerbe aus Zuschauersicht überwiegend als komplementär und nicht als austauschbar angesehen werden. Aus Sicht der Medienanbieter, die durch die vorgenannten spezifischen Nachfragemotive bestimmt wird, besteht zwar eine grundsätzliche Austauschbarkeit dieser Übertragungsrechte. Bei einer Gesamtschau der ökonomischen Beziehungen unter Einbeziehung der Zuschauersicht kann jedoch in Betracht gezogen werden, dass für die verschiedenen Wettbewerbe eigene sachlich relevante Märkte anzunehmen sind.⁴³

384. Die Abgrenzung der relevanten Märkte erfordert grundsätzlich eine Prüfung des konkreten Nachfrageverhaltens, unter Umständen durch empirische Untersuchungen.⁴⁴ Solche Untersuchungen wurden bisher nur in einem begrenzten Umfang und vorrangig auf dem Rechtemarkt durchgeführt, aber nicht auf dem Übertragungsmarkt. Hintergrund dieses Vorgehens dürfte gewesen sein, dass die behördlichen Verfahren in der Regel aufgrund einer vorläufigen Beurteilung geführt und durch Entgegennahme von Verpflichtungszusagen abgeschlossen wurden, sodass es einer umfassenden Analyse der Wettbewerbsverhältnisse nicht bedurfte. Eine hinreichend detaillierte Marktanalyse, die zur Klärung der vorgenannten offenen Fragen beitragen würde, steht somit bislang noch aus. Auch das Bundeskartellamt hat in seiner

⁴¹ Thomas in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Band 2. GWB/Teil 1, 5. Aufl., München 2014, § 36 Rz. 118; Fuchs/Möschel in: Immenga/Mestmäcker, a. a. O., Band 1 EU/Teil 1, Art. 102 AEUV, Rz. 64.

⁴² Anders BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 90.

⁴³ Auch die Europäische Kommission hatte bereits 2007 eine tiefere Abgrenzung der Fußballmärkte nach dem konkreten Fußballereignis in Erwägung gezogen. Allerdings hat sie in diesem Zusammenhang auch eine mögliche Aufteilung in Märkte mit jährlichen und stärker intermittierenden Events angesprochen. Letztlich hat die Europäische Kommission die Marktabgrenzung im konkreten Fall offen gelassen; vgl. EU-Kommission, Entscheidung vom 18. Januar 2007, Case No COMP/M.4519 Lagardere / Sportfife, Rn. 10.

⁴⁴ EU-Kommission, Bekanntmachung zum relevanten Markt, a. a. O., Tz. 17, 37 ff.

jüngsten Entscheidung zwar Stellungnahmen von Marktteilnehmern zum vorgeschlagenen Vermarktungsmodell eingeholt, aber darüber hinaus auf Maßnahmen wie z. B. eine allgemeine Zuschauerbefragung verzichtet.⁴⁵

385. Die Monopolkommission hält genauere Marktuntersuchungen in künftigen Verfahren zur Prüfung von Vermarktungsmodellen für erforderlich. Sie empfiehlt, im Rahmen dieser Marktuntersuchungen ein besonderes Augenmerk auf die empirische Untersuchung der Zuschauernachfrage auf den Übertragungsmärkten und auf den Zusammenhang zwischen Rechte- und Übertragungsmärkten zu legen.

2.2.2 Abgrenzung von Einzelspielen und gebündelter Berichterstattung unter Annahme vereinsbezogener Rechte

386. Auf Grundlage des herkömmlichen Verständnisses der Kartellbehörden werden im Rahmen der Zentralvermarktung die bei den Vereinen liegenden Übertragungsrechte durch einen zentralen Vermarkter neu gebündelt. Dies kann dann ein wettbewerbliches Problem darstellen, wenn durch die zentrale Vermarktung ein möglicher Wettbewerb zwischen den bei Einzelvermarktung vorliegenden Rechtepaketen ausgeschlossen wird. Eine grundsätzliche Bedeutung besitzt deshalb speziell die Frage, ob die im Rahmen der Einzelvermarktung angebotenen Rechte an Einzelspielen bzw. der gebündelten Berichterstattung an Spielen untereinander im Wettbewerb stehen oder ob es sich jeweils um eigenständige relevante Märkte handelt.

387. Wie im vorausgegangenen Abschnitt 2.2.1 dargestellt wurde, leitet sich die Nachfrage auf dem Rechtemarkt zum einen aus der Nachfrage der Zuschauer auf dem Übertragungsmarkt, zum anderen aus dem spezifischen Wert des Rechteproduktes für Medienanbieter ab. Eine Prüfung des relevanten Marktes sollte auch hier unter Berücksichtigung der Austauschbarkeit aus Sicht beider Nachfragergruppen erfolgen.

388. Unter den Faktoren, welche die Nachfrage auf dem Rechtemarkt beeinflussen, dürfte die Zuschauernachfrage besonders wichtig sein. Diese Nachfrage sollte zwar grundsätzlich vom Nutzen getrieben sein, der aus Zuschauersicht mit bestimmten Übertragungsformaten verbunden ist, allerdings scheint es noch weitere Einflussfaktoren zu geben. So wird etwa die Wahrnehmung möglicher Produkte durch die Zuschauer laut Umfragen zu Marketingzwecken von der Angebotsstruktur der TV-Übertragung der Bundesliga beeinflusst (z. B. Highlights aller Spiele um 18:30 Uhr im Free-TV, insbesondere etabliert hat sich hier die „Sportschau“). Diese hat sich in der Vergangenheit über lange Zeit kaum verändert.

389. Im Rahmen der gegenwärtigen Übertragungssituation erscheint es plausibel, dass hinsichtlich des Zuschauerhaltens differenziert werden muss, je nachdem, ob es sich bei den Zuschauern um Fans eines bestimmten Vereins oder um Zuschauer mit primärem Interesse am Ligageschehen und mit geringerer Vereinsbindung handelt. So dürften Zuschauer beider Gruppen zwar einzelne Spiele als Live-Übertragung und einen weiteren Teil als Highlight-Berichterstattung verfolgen.⁴⁶ Insofern dürfte ein komplementäres Zuschauerinteresse an beiden Übertragungsformaten bestehen. In Bezug z. B. auf die Erstliga-Begegnungen einer Saison in der Bundesliga ist aber weiterhin zu erwarten, dass das Zuschauerinteresse beider Gruppen nicht über die Vielzahl der Begegnungen und über die Produkte „Live-Übertragung“ und „Zusammenfassung“ hinweg gleichermaßen hoch ausfällt. Je geringer der komplementäre Nutzen zweier Übertragungen innerhalb der jeweiligen Zuschauergruppe ausfällt, desto eher können auch wettbewerbliche Substitutionsbeziehungen auftreten.

390. Ein Einfluss auf eine mögliche Substitutionsbeziehung besitzt auch die Spielplanansetzung. Im Fall einer parallelen Ansetzung von Partien ist beispielsweise ein komplementärer Konsum der Live-Übertragungen dieser Spiele (ohne Konferenz) nicht möglich. Für die Marktabgrenzung spielt daher auch die Beeinflussbarkeit des Spielplanes bzw. der zeitli-

⁴⁵ Vgl. BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 68 ff.

⁴⁶ Das Produkt „Live-Konferenz“ stellt ein Zwischenprodukt dar, dessen Wirkungen zum Teil denen der Live-Übertragungen und zum Teil der Highlight Berichterstattung entspricht. Es wird aus Gründen der Vereinfachung nicht weiter betrachtet.

chen Ansetzung der Spiele eine Rolle.⁴⁷ Die Highlight-Berichterstattung kann allerdings mit einem variierbaren Zeitabstand im Anschluss zur Austragung des Spiels erfolgen, sodass ein komplementäres Angebot möglich ist.

391. Auf Basis der vorgenannten Überlegungen lassen sich Substitutionswirkungen wie folgt annehmen:

- Ein Teil der Zuschauer ist Fan eines bestimmten Bundesligaver eins. Von dieser Gruppe ist anzunehmen, dass sie ein besonderes Interesse an den Spielen des „eigenen Vereins“ besitzt. Darüber hinaus dürfte in der Regel jedoch auch ein abgestuftes Interesse an den sportlichen Wettbewerbern und allgemein am Ligageschehen bestehen.⁴⁸ Das komplementäre Interesse an Live-Übertragungen der Begegnungen des eigenen Vereins dürfte bei dieser Gruppe gleichwohl dominieren. Verschiedene Einzelspiele dieses Vereins dürften zudem untereinander kaum Substitutionspotenzial besitzen. Die Live-Übertragungen der Spiele anderer Vereine sollten aus Sicht dieser Fans gegenüber denen des eigenen Vereins nur schwache Substitute darstellen. Soweit dies der Fall ist, konsumieren sie andere Begegnungen wohl vielmehr komplementär. Zwischen diesen Begegnungen dürfte in einem weitgehenden Maße wiederum Austauschbarkeit anzunehmen sein, da das allgemeine Interesse am Ligageschehen weniger als beim eigenen Verein auf bestimmte Begegnungen ausgerichtet ist. Die Highlight-Berichterstattung bedient verstärkt dieses Bedürfnis, das Ligageschehen zu verfolgen.
- Eine zweite Gruppe umfasst Zuschauer, die eine weniger starke Bindung zu einem einzelnen Verein haben. In diese Gruppe dürften auch Fans unterschiedlicher Vereine gefasst werden können, die situationsabhängig Übertragungen gemeinsam verfolgen, z. B. in Gaststätten. Auch wenn für diese Zuschauer unterschiedliche Begegnungen zwar nicht immer die gleiche Attraktivität besitzen, wählen diese Zuschauer doch ein für sie passendes Spiel nach dessen Preis-/Qualitätsverhältnis aus. Ein Wettbewerbsverhältnis ist hier anzunehmen.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die einzelnen Bundesliga-Begegnungen vor allem für die erste Gruppe lediglich schwache Substitute darstellen dürften. Soweit die Zahlungsbereitschaft der Bieter für Übertragungsrechte durch die Nachfrage der Zuschauer bestimmt wird, ist ein Angebot für die Rechte an Einzelspielen nur in sehr bedingtem Umfang Wettbewerb durch andere Spiele ausgesetzt. Der Anbieter von Einzelspielen verfügt über Marktmacht, die durch eine Vereinbarung wie bei einer Zentralvermarktung allenfalls geringfügig verstärkt wird. Demgegenüber dürften für die zweite Gruppe der Zuschauer in größerem Umfang Wettbewerbsbeziehungen im Rahmen der Einzelvermarktung anzunehmen sein.

392. Neben der Zuschauernachfrage auf dem Übertragungsmarkt ist die Wirkung der spezifischen Nachfragemotive der Bieter auf dem Rechtemarkt bei der Marktabgrenzung zu berücksichtigen. Medienanbieter, die Fußballübertragungen dazu nutzen wollen, die Attraktivität ihre Marke oder ihres übrigen Angebots zu erhöhen, orientieren sich wie gesagt am erwarteten Zuschauerinteresse. Aus Sicht eines Medienanbieters dürften allerdings die Synergien zwischen einer Fußballübertragung und anderen Produkten in der Regel nicht von der Fan-Zugehörigkeit der Zuschauer abhängen. Dies spricht dafür, dass die Spiele verschiedener Vereine aus Sicht der Bieter auf dem Rechtemarkt oftmals untereinander austauschbar sein sollten. Speziell mit Blick auf die spezifischen Motive der Medienanbieter sollten daher wettbewerbliche Substitutionsmöglichkeiten bei der Vermarktung der Einzelspiele anzunehmen sein.

393. Die eingeschränkten Austauschbeziehungen zwischen einzelnen oder zwischen vereinsbezogenen Übertragungsangeboten aus Sicht der Zuschauer, und die spezifischen Interessen der Medienanbieter sprechen nach dem Verständnis der Monopolkommission dafür, dass im Rahmen der Einzelvermarktung tendenziell ein größeres wettbewerbliches Disziplinierungspotenzial als bei der Zentralvermarktung anzunehmen sein sollte. Eine Überprüfung der hier getroffenen Annahmen dürfte sich allerdings nur durch empirische Untersuchungen anlässlich der Prüfung eines konkreten Vermarktungsmodells vornehmen lassen.

⁴⁷ Die Festsetzung des Spielplans erfolgt durch den Verband und stellt ebenfalls eine möglicherweise kartellrechtlich überprüfbare Kooperation der Vereine da. Diese soll jedoch an dieser Stelle nicht im weitergehend analysiert werden.

⁴⁸ Durch das Einzelspiel wird deshalb das Bedürfnis befriedigt, das Ligageschehen als Ganzes zu verfolgen, weshalb das Bundeskartellamt von einem entsprechenden Bruchteilswert eines Fußballspiels ausgeht, vgl. Abschnitt 2.1.

2.2.3 Auswirkungen der Inlandsvermarktung auf internationale Wettbewerbe

394. Die Vermarktung der zwischen deutschen Vereinen ausgetragenen Fußballwettbewerbe, Bundesliga, 2. Bundesliga und DFB-Pokal, stellen nach dem Ergebnis der Marktanalyse des Bundeskartellamtes einen einheitlichen und nationalen relevanten Markt dar.⁴⁹ Ein Wirkungszusammenhang der Effizienz der Vermarktung dieses nationalen Marktes mit der Effizienz anderer internationaler Märkte wird hingegen nicht explizit betrachtet. Dies dürfte im Wesentlichen darauf zurückzuführen sein, dass es sich bei der Inlandsvermarktung der Rechte für die Übertragung nationaler sportlicher Wettbewerbe um Spiele deutscher Vereine für in Deutschland wohnhafte Zuschauer handelt. Sofern die Zentralvermarktung und ein möglicherweise geringerer Wettbewerb bei der Rechtevermarktung mit Ineffizienzen einhergehen, führt dies in diesem Markt zu einer Senkung der Wohlfahrt bei deutschen Zuschauern. Vergleichbare Leistungsketten liegen bei der inländischen Sportrechtevermarktung in anderen Staaten vor.

395. Demgegenüber wird vonseiten der Bundesligavereine häufig der Wettbewerb zwischen den nationalen europäischen Top-Ligen hervorgehoben, um die Notwendigkeit inländischer Einnahmeerzielung zu begründen.⁵⁰ Ein solcher internationaler sportlicher Wettbewerb zwischen den Vereinen unterschiedlicher nationaler Ligen findet vor allem auf der Ebene internationaler Wettbewerbe statt – insbesondere die wirtschaftlich wichtige UEFA Champions League und die Europa League –, die gewöhnlich parallel zur vermarkteten Bundesliga laufen.

396. Hinsichtlich der Frage nach der Marktbedeutung des sportlichen Wettbewerbs außerhalb Deutschlands können Besonderheiten des Profifußballs eine Rolle spielen. Ein wirtschaftlich bedeutender Unterschied der Fußballbranche gegenüber den anderen Wirtschaftszweigen folgt daraus, dass Fußballvereine in den nationalen Wettbewerben (Meisterschaft, Pokal) und in den Spielen internationaler sportlicher Wettbewerbe (Europa League, Champions League) gewöhnlich mit demselben Spielerkader antreten. Verbessert ein Team die Qualität seines Spiels, z. B. durch die Verpflichtung stärkerer Spieler, wirkt sich diese Verbesserung in der Regel also sowohl auf die nationalen als auch die internationalen sportlichen Erfolge aus. Ein zentraler Parameter ist dabei die Verpflichtung von begabten Profifußballern. Hier stehen die Vereine in einem zunehmend internationalen Wettbewerb um die vertragliche Verpflichtung der besten Spieler.

397. Das dargestellte Geschäft der Vereine, welche die gleichen Spieler im nationalen und internationalen Rahmen einsetzen, kann zudem eine Verknüpfung der nationalen und der internationalen Märkte für Übertragungsrechte zur Folge haben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Vereine, die in den internationalen sportlichen Wettbewerben aktiv sind, die Qualität ihrer Teams durch die Einnahmen auf nationalen und internationalen Märkten für Medienrechte finanzieren. Sind die Vereine in der Lage, Übertragungsrechte auf dem nationalen Markt gegen hohe Entgelte zu vermarkten, dann können sie auf den internationalen Spielermärkten, auf denen sie als Nachfrager mit Vereinen aus ausländischen Ligen im Wettbewerb stehen, bessere Spieler verpflichten. In der Folge verbessern sich ihre Chancen im internationalen sportlichen Wettbewerb. Dies könnte einen Zusammenhang zwischen den Entgelten für Übertragungsrechte auf dem nationalen Markt und der sportlichen Konkurrenz in dem internationalen Wettbewerb begründen.

398. Auf Basis des dargestellten Wirkungszusammenhangs lässt sich nicht ausschließen, dass ein im Inland zunehmender Wettbewerb bei der Vermarktung von nationalen Sportrechten negative Auswirkungen auf den sportlichen Wettbewerb in anderen Vereinswettbewerben haben könnte. Denn wenn die Wertschöpfungskette bis zum Zuschauer im Inland besonders wettbewerbsmäßig ausgestaltet ist, dann sollte dies tendenziell neben geringeren Preisen für die Konsumenten auch geringere Erlöse der nationalen Vereine zur Folge haben. Wenn die Finanzierungssituation zugleich für Vereine im Ausland unverändert bleibt, dann dürfte dies die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Vereine bei ihrer Nachfrage am internationalen Spielermarkt beeinträchtigen und ihre Chancen mindern, besonders leistungsfähige Profifußballer zu verpflichten. Dadurch dürften die inländischen Vereine auch geringere Chancen im internationalen sportli-

⁴⁹ BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 86, 89.

⁵⁰ Z. B. Interview mit Bayern-Chef Rummenigge, "Ich fürchte um die Wettbewerbsfähigkeit unserer Liga", Süddeutsche Zeitung vom 4. September 2015, <http://www.sueddeutsche.de/sport/interview-mit-bayern-chef-rummenigge-ich-fuerchte-um-diewettbewerb-sfaehigkeit-unserer-liga-1.2634146>, Abruf am 9. September 2015.

chen Wettbewerben haben. Infolgedessen könnte sich auf längere Sicht auch die Zuschauernachfrage nach der Übertragung internationaler sportlicher Wettbewerbe vermindern, da die nationalen Teams geringere Siegchancen besitzen.⁵¹

399. Die beschriebenen Zusammenhänge dürften im Fußball, aber auch in anderen Teamsportarten, deshalb direkter und deutlicher als in anderen Wirtschaftszweigen ausfallen, weil die oben genannte Möglichkeit zum Einsatz desselben Spielerkaders bedeutet, dass Leistungen auf nationalen und internationalen Märkten mit dem selben Produktionsfaktoren und ohne (bzw. mit geringen) einzeln zurechenbaren Kosten erbracht werden können. Allerdings lassen sich die genauen Effekte kaum quantifizieren. Die Möglichkeit der wechselseitigen Beziehungen zwischen der Vermarktung nationaler Wettbewerbe in Deutschland und internationalen Märkten (z. B. dem Spielermarkt) und Wettbewerben (z. B. der Europa League und der Champions League) sollte jedoch bei der kartellrechtlichen Würdigung nicht außer Acht gelassen werden. Die internationalen Märkte sind deshalb für die Gesamtschau der wettbewerblchen Effekte ebenfalls relevant.

3 Rolle der Einnahmeverteilung im Rahmen der Zentralvermarktung

400. Die Zentralvermarktung hat eine hohe Bedeutung für die Finanzierung des Profi-Fußballs in Deutschland. Die Einnahmen aus der Zentralvermarktung werden nach einem bestimmten Schlüssel an die Vereine ausgeschüttet. Die Einnahmen aus der Vermarktung der Rechte bilden tatsächlich eine Haupt-Einnahmequelle der deutschen Profi-Fußballvereine und deren Kapitalgesellschaften. Derzeit erhalten die Vereine der ersten Bundesliga 80 Prozent der Erlöse der gemeinsamen Inlandszentralvermarktung, was in dem zuletzt gültigen Vertrag für die Saisons 2014/2015 bis 2016/2017 Umsätzen von mehr als EUR 500 Mio. pro Saison entspricht. Mit der Verteilung der Einnahmen sind wettbewerblche Effekte verbunden, die im Rahmen der ökonomischen und wettbewerbsrechtlichen Analyse der Zentralvermarktung zu berücksichtigen sind.

401. Die derzeit von der DFL festgelegte Einnahmeverteilung orientiert sich an einem Erfolgsschlüssel. Danach werden die Vereine nach ihrem gewichteten durchschnittlichen Tabellenplatz der letzten fünf Spielzeiten in eine Reihenfolge gebracht. Daraufhin erfolgt eine erfolgsabhängige Ausschüttung der Mittel, bei welcher der Erste dieser Reihenfolge im Verhältnis zum Letzten die doppelte Zuteilung aus dem Einnahmefonds erhält. In anderen europäischen Ligen mit Zentralvermarktung gelten in der Regel ähnliche Mechanismen. In der englischen Premier League wird z. B. etwa die Hälfte der Einnahmen aus der Inlandsvermarktung zwischen den Clubs gleichverteilt, während die andere Hälfte nach Platzierung und Übertragungshäufigkeit ausgeschüttet werden.⁵²

402. Die Verteilung der Fernsehgelder in der Fußball-Bundesliga dürfte, wie auch die Verteilung in anderen Ligen, von der Verteilung abweichen, die sich im Fall einer Einzelvermarktung durch der Heimspiele durch die jeweiligen Clubs ergäbe, da etwa die erreichte Zuschauerzahl bei den einzelnen Übertragungen für die Verteilung keine Rolle spielt. Dies deutet darauf hin, dass die DFL mit der Einnahmeverteilung von Fernsehgeldern wahrscheinlich nicht das Ziel verfolgt, die Vereine möglichst äquivalent für die individuelle Nachfrage nach ihren Spielen zu entschädigen. Insoweit wie die praktizierte Verteilung der Fernsehgelder zu einer geringeren Differenzierung der Einnahmen führt, als sie sich im Falle der Einzelvermarktung ergeben würde, handelt es sich auch um einen Finanzausgleich zwischen den Vereinen der Bundesliga.

403. Ein Wettbewerbsproblem könnte dann vorliegen, wenn durch das Verteilungssystem individuelle wettbewerblche Anstrengungen der Vereine nicht abgebildet werden und somit wettbewerblche Anreize verloren gehen. Sämtliche wettbewerblchen Anstrengungen der Vereine, die Qualität der TV-Übertragung ihrer Spiele zu verbessern, führen im gegenwärtigen System zu einer Erhöhung der kollektiven Einnahmen und steigern die individuelle Vergütung nur unterproportional. Im Ergebnis können Anreize der Vereine verloren gehen, das einzelne Spiel im Stadion optimal zu präsen-

⁵¹ Hier lassen sich Rückschlüsse aus der Forschung zur Competitive Balance ziehen. Danach ist ein für das Interesse der Zuschauer am ehesten belegter Einflussfaktor, dass ein Team Chancen auf die Meisterschaft besitzt; vgl. auch Tz. 406 in diesem Gutachten.

⁵² Vgl. Premier League Webseite – Verteilung Saison 2014/15 (27. Mai 2016), <http://www.premierleague.com/en-gb/news/news/2015-16/jun/020615-premier-league-payments-to-clubs-in-season-2014-15.html>, Abruf am 30. Mai 2016. Eine Aufteilung nach Übertragungshäufigkeit kann deshalb vorgenommen werden, da nicht alle Spiele der Premiere League übertragen werden.

tieren, z. B. über ein attraktives Rahmenprogramm zur Fußballübertragung. Je höher die Einschränkungen gegenüber einer der individuellen Nachfrage entsprechenden Zuteilung im Rahmen einer Zentralvermarktung ausfallen, desto höher fällt auch eine potenzielle Wettbewerbsbeschränkung durch selbige aus.

404. Demgegenüber werden Argumente, die dafür sprechen, einen Finanzausgleich zwischen Vereinen vorzunehmen, seit geraumer Zeit in den Profisportligen der Welt diskutiert. Üblicherweise wird ein solcher Finanzausgleich mit der Notwendigkeit begründet, eine Ausgewogenheit des Wettbewerbs (Competitive Balance) in Profisportligen herbeizuführen, unter der Annahme dass diese Ausgewogenheit mit höherer Nachfrage einhergeht. In den Sozialwissenschaften wurde die Frage des Zusammenhangs von Competitive Balance und Nachfrage intensiv untersucht. Angenommen wird, dass die Nachfrage nach Sportveranstaltungen sich aus unterschiedlichen Faktoren zusammensetzt; als ein wichtiger Faktor in Bezug auf die Beeinflussung der Nachfrage wird die Spannung vermutet, die durch die Unsicherheit über den Verlauf des sportlichen Wettbewerbs (Spiel, Meisterschaft) bestimmt wird. Die Grundthese hinter dem Argument der Competitive Balance besagt, dass eine Liga mit unausgeglicheneren sportlichen Wettbewerbern weniger spannend ist, weil eine geringere Unsicherheit über das sportliche Ergebnis vorliegt (Unsicherheitshypothese). Daraus wird gefolgert, dass eine weniger ausgeglichene Liga aus Nachfragersicht weniger attraktiv sei.⁵³

405. In der Praxis ist der Bedarf nach einem Eingriff vor dem Hintergrund der dargestellten Grundthese der Competitive Balance relativ breit anerkannt. Mit dem Ziel, die sportliche Stärke der Akteure in Balance zu halten, werden in diversen Profisportligen weltweit sehr unterschiedliche Systeme praktiziert, um einen Ausgleich der Wettbewerbskraft der Akteure herbeizuführen. Teilweise handelt es sich um einen Finanzausgleich in Form der Umverteilung finanzieller Mittel wie im Fall der Einnahmeverteilung bei der Bundesliga-Zentralvermarktung; demgegenüber basieren vor allem in den Vereinigten Staaten entsprechende Ausgleichssysteme auch auf bestimmten Budgetgrenzen oder Mechanismen des Zugriffs auf die besten Jugendspieler. Ohne diese Eingriffe wird offenbar die Gefahr gesehen, dass einzelne ausgewählte Teams ihren sportlichen Erfolg dauerhaft festigen könnten, während schwächere Teams wenig Chance besäßen, wettbewerbslich aufzuholen.

406. Im Bereich der Forschung sind in den vergangenen Jahrzehnten zahlreiche empirische Studien veröffentlicht worden, die die Grundthese der Competitive Balance auf Basis empirischer Tests überprüft haben. Konkret untersuchen diese Studien meist den Zusammenhang zwischen einem bestimmten Maß für die Intensität des sportlichen Wettbewerbs (ausgedrückt als die Unsicherheit über den Ausgang des Spiels oder der Meisterschaft) und der Zuschauerzahl (im Stadion oder bei Fernsehübertragungen). Die Intensität des sportlichen Wettbewerbs wird in diesen Studien anhand einer Reihe von Kriterien dargestellt, z. B. dem Punktabstand zweier gegeneinander antretenden Teams, der Chance eines Teams, einen bestimmten Tabellen- oder Qualifikationsplatz zu erreichen, oder der Chance auf einen Heimsieg, z. B. gemessen an den Wettquoten. Die Ergebnisse dieser Arbeiten ergeben kein einheitliches Bild⁵⁴; eine eindeutige Evidenz über die Gültigkeit der Unsicherheitshypothese, die der Theorie der Competitive Balance zugrunde liegt, kann aus der Studienlage nicht gefolgert werden.⁵⁵ Einzelne Studien bestätigen aber vor allem einen Einfluss mittelfristiger Unsicherheitsfaktoren auf die Nachfrage (insbesondere die Chance auf die Meisterschaft⁵⁶); dies betrifft vermehrt Studien, in denen die Nachfrage durch Fernseh Zuschauer anstelle von Stadionbesuchern abgebildet wurde.⁵⁷

⁵³ Entsprechend dieser These formulierte Rottenberg bereits 1957, dass die Wettbewerber einer Profisportliga möglichst eine ähnliche Größe (Stärke) besitzen sollten; vgl. Rottenberg, S., *The baseball player's labour market*, *Journal of Political Economy*, 64, 1956, S. 242-258, 242.

⁵⁴ Ein Überblick findet sich z. B. in Pawlowski, T.; *Wettbewerbsintensität im Profifußball - Eine empirische Untersuchung zur Bedeutung für die Zuschauer*, Wiesbaden, 313, Anlage 8.1.

⁵⁵ Z. B. ablehnend für Deutschland: Czarnitzki D./Stadtman, G., *Uncertainty of outcome versus reputation: empirical evidence for the first German football division*, *Empirical Economics* 27, 2002, S. 101-112.

⁵⁶ Jennett, N., *Attendances, Uncertainty of Outcome and Policy in Scottish League Football*, *Scottish Journal of Political Economy* 31 (2), 1984, S. 176-198.

⁵⁷ Z. B. Forrest, D./Simmons, R./Buraimo, B., *Outcome uncertainty and the couch potato audience*, *Scottish Journal of Political Economy* 52 (4), 2005, S. 641-661; Alavy, K. u. a., *On the Edge of Your Seat: Demand for Football on Television and the Uncertainty of Outcome Hypothesis*, *International Journal of Sport Finance* 5(2), 2010, S. 75-95.

407. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Forschungsergebnisse derzeit keine eindeutigen Belege dafür liefern können, dass ein Eingriff in den sportlichen Wettbewerb erforderlich ist, um die Nachfrage zu optimieren. Allerdings sind viele Zusammenhänge im Hinblick auf die Determinanten für Attraktivität von Sportveranstaltungen auch noch nicht ausreichend erforscht, um solche Eingriffe unter Effizienz Gesichtspunkten abschließend bewerten zu können.⁵⁸

408. Im Bezug auf den Finanzausgleich bei der Verteilung von Einnahmen der Bundesliga Zentralvermarktung ist allerdings festzustellen, dass – unabhängig von der Frage der Gültigkeit des Arguments zur Notwendigkeit einer „Competitive Balance“ – kein Grund dafür zu erkennen ist, dass ein solcher Finanzausgleich nur im Rahmen der TV-Zentralvermarktung stattfinden können sollte. Durch eine Einzelvermarktung der Fußball-Sportrechte würde die Einigung der Vereine auf einen Finanzausgleich nicht ausgeschlossen und könnte sogar zu einem wirksameren Ausgleich der Finanzkraft der Vereine führen.⁵⁹

409. Im Ergebnis stellt der mögliche, aber letztlich ungeklärte Bedarf nach einem Ausgleich der Wettbewerbskräfte als solcher zumindest keinen Effizienzvorteil da, der allein durch eine Zentralvermarktung der Übertragungsrechte zu erreichen wäre. Vielmehr kann in der Einnahmeverteilung im Fall einer Zentralvermarktung eine zusätzliche Wettbewerbsbeschränkung gesehen werden, wenn durch sie Anreize zur optimalen Präsentation einer Übertragung durch die Vereine reduziert werden.

4 Tatbestandliche Einordnung der deutschen Zentralvermarktung (Schadenstheorie)

410. Aus Sicht der Monopolkommission kann die Zentralvermarktung der Medienrechte an den relevanten Fußballspielen durch die DFL und den Ligaverband Bedenken nach den deutschen und europäischen Wettbewerbsregeln auslösen. Die Fußballvereine, deren Spiele zentral vermarktet werden, sind wirtschaftlich tätig und damit Unternehmen.⁶⁰ Dasselbe gilt für die DFL, die als Unternehmensvereinigung das operative Geschäft des Ligaverbands in den Bereichen Spielbetrieb, Lizenzierung und Vermarktung führt.⁶¹ Der Ligaverband ist eine Unternehmensvereinigung und ebenfalls auch selbst Unternehmen, weil er im Rahmen der Vermarktung der Übertragungsrechte selbst wirtschaftlich tätig ist.⁶²

411. Die Zentralvermarktung kann grundsätzlich in verschiedenerlei Hinsicht an den Wettbewerbsregeln überprüft werden:

- Die Einigung der Beteiligten über die Zentralvermarktung von Übertragungsrechten kann als Vereinbarung zwischen Unternehmen oder als Beschluss einer Unternehmensvereinigung im Sinne des Kartellverbots (Art. 101 AEUV und § 1 GWB) angesehen werden. Diese Vereinbarung bzw. dieser Beschluss geht mit Wettbewerbsbeschränkungen auf Ebene der Vereine einher (horizontale Wettbewerbsbeschränkung; Tz. 412). Das gilt zumindest dann, wenn man den Vereinen im Sinne der gegenwärtigen Praxis individuelle Verwertungsrechte zuschreibt und wie zuvor annimmt, dass ein abgestuftes Wettbewerbsverhältnis zwischen Einzelspielen besteht, bei dem die Spiele aus Bietersicht grundsätzlich austauschbar sind, diese grundsätzliche Austauschbarkeit aber durch ein unterschiedliches Substitutionspotenzial aus Zuschauersicht beeinflusst werden dürfte (siehe oben Tz. 390-393). Hinsichtlich der zusammenfassenden Highlightberichterstattung dürften Einzelspiele aus Bieter-

⁵⁸ Auf diesen Aspekt weisen z. B. auch Horn/Neven hin; vgl. Horn, H./Neven, D. J., *The regulation of markets for team sports: an overview of relevant economic literature*, CIES, 2002.

⁵⁹ Sofern ein Finanzausgleich eine Balance zwischen den Clubs schaffen soll, so ist es eher erstaunlich, dass sich die Umverteilung durch die Kopplung mit der Zentralvermarktung nur auf eine einzelne Einkunftsart der Vereine bezieht und mit dieser verbunden wird.

⁶⁰ EU-Kommission, Entscheidung vom 19. Januar 2005, 37.214 – DFL, Tz. 21; BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 81 f.; Beschluss vom 12. Januar 2012, B6-114/10, Tz. 26.

⁶¹ Dazu BKartA, Beschluss vom 12. Januar 2012, B6-114/10, Tz. 2, 26.

⁶² EU-Kommission, Entscheidung vom 19. Januar 2005, 37.214 – DFL, Tz. 21; BKartA, Beschluss vom 12. Januar 2012, B6-114/10, Rz. 26.

sicht zwar ebenfalls austauschbar sein, ein den Zuschauerpräferenzen entsprechendes Produkt sich jedoch nur unter Rückgriff auf möglichst viele Spiele erstellen lassen.⁶³

- Die Vermarktungsverträge mit den erfolgreichen Bietern können ihrerseits Verträge sein, durch die der Wettbewerb beschränkt wird. Denn diese Verträge können mit Abschottungswirkungen auf dem Übertragungsmarkt einhergehen oder ein wettbewerbswidriges Zusammenwirken (Kollusion) auf Ebene der Vereine oder Bieter fördern (vertikale Wettbewerbsbeschränkung; Tz. 414).
- Schließlich kann die Durchsetzung der Vermarktungsbedingungen gegenüber Bietern durch die DFL als einseitiges unternehmerisches Verhalten angesehen werden, das in Anbetracht der Marktmacht der DFL den Missbrauchsregeln unterliegt (Art. 102 AEUV, § 19 GWB; Tz. 415).

Die jeweiligen Wettbewerbsbeschränkungen sind grundsätzlich getrennt voneinander zu beurteilen.⁶⁴

412. Die Wettbewerbsbeschränkung auf horizontaler Ebene dürfte im vorliegenden Fall wahrscheinlich darin bestehen, dass die Sportübertragungsrechte, soweit sie miteinander im Wettbewerb stehen, im Rahmen der Zentralvermarktung nicht unabhängig voneinander, sondern nur gebündelt vermarktet werden.⁶⁵ Dies würde zu einer Beschränkung der Bezugsquellen für Medienanbieter führen, wobei die gebündelte Vermarktung den Rechteinhabern zugleich eine Vergabe der Übertragungsrechte an eine geringere Anzahl an Medienanbietern – bis hin zu einem Medienanbieter – als im Fall der Einzelvermarktung ermöglicht.⁶⁶ Außerdem soll der gemeinsame Verkauf der Rechte zu einheitlichen Bedingungen, insbesondere ausschließlich zum Preis des erfolgreichen Gebots erfolgen, das oberhalb eines vorab definierten Preises liegen muss (Vorbehalts- bzw. Reservationspreis)⁶⁷. Insofern ergibt sich ein Unterschied zu Vergaben, die von einem einzelnen Nachfrager initiiert werden, um möglichst günstige Leistungsangebote zu erhalten. Abweichend hiervon schreiben die DFL und der Ligaverband die Übertragungsrechte in koordinierter Weise als Anbieter aus, um einen möglichst hohen Preis für diese Rechte zu erzielen. Es liegt nahe, die Mengenbegrenzung und die Behinderung der Vereine, eine eigene Preisentscheidung zu treffen, als eine bezweckte horizontale Wettbewerbsbeschränkungen anzusehen (Kernbeschränkungen i. S. v. Art. 101 Abs. 1 lit. a und c AEUV).⁶⁸

413. Bei dieser wettbewerbsrechtlichen Beurteilung wird berücksichtigt, dass den Vereinen ein Verwertungsrecht, das eine Bündelung und Mindestpreisvereinbarungen der vorliegenden Art explizit erlauben würde, gerade nicht gesetzlich zugewiesen ist. Im Fall einer Definition solcher Rechte könnte eine Kernbeschränkung ausscheiden bzw. dürfte den Vereinen zumindest ein gewisser Spielraum bei der Ausgestaltung der Rechtevermarktung einzuräumen sein.⁶⁹

⁶³ So auch BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 122.

⁶⁴ Siehe EU-Kommission, Leitlinien zur Anwendbarkeit von Artikel 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit, ABl. C 11 vom 14. Februar 2011, Tz. 12; Leitlinien für vertikale Beschränkungen, ABl. C 130 vom 19. Mai 2010, S. 1, Tz. 27; ferner EuGH, Urteil vom 13. Februar 1979, 85/76 – Hoffmann-La Roche, Slg. 1979, S. 461, ECLI:EU:C:1979:36, Rz. 89-91, 116 (zum Verhältnis der Art. 101, 102 AEUV zueinander).

⁶⁵ Die Argumentation bezieht sich insbesondere auf den Fall, dass vereinsbezogene Rechte oder ähnliche Rechtezuordnungen angenommen werden. Ein anderer Fall läge vor, wenn die DFL die Übertragungsrechte besitzen würde.

⁶⁶ EU-Kommission, Entscheidung vom 19. Januar 2005, 37.214 – DFL, Tz. 22; BKartA, Beschluss vom 12. Januar 2012, B 6-114/10, Tz. 36 ff.; zur Sicht der EU-Kommission auch Toft, *Competition Law Review: Sports Law and Business – Key Developments and the Latest Cases, Broadcasting & EC Competition Law, Comp/C.2/TT/hvds D(2005)*, London, 31. Januar 2006, Abschnitt 3.1.2.

⁶⁷ Der Vorbehalts- und der Reservationspreis sind in dem von der DFL und dem Ligaverband vorgelegten Vermarktungsmodell näher bestimmt. Es handelt sich hierbei um Mindestbeträge, die bei der Ausschreibung erzielt werden sollen; vgl. BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 22.

⁶⁸ Als Besonderheit ist hier zu beachten, dass die Höhe des Mindestpreises den Bietern nicht bekannt ist; dazu aber auch EU-Kommission, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen (Staff Working Document) vom 25. Juni 2014, *Guidance on restrictions of competition "by object" for the purpose of defining which agreements may benefit from the De Minimis Notice*, SWD(2014) 198 final, S. 3 m. Nachw. („no need to examine [...] actual or potential effects.“). Das Bundeskartellamt hat in seinem aktuellen Beschluss hingegen keine horizontale Kernbeschränkung festgestellt, vgl. BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 107.

⁶⁹ Vgl. Art. 345 AEUV, wonach die in den europäischen Verträgen niedergelegten Wettbewerbsregeln die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt lassen.

414. Eine horizontale Wettbewerbsbeschränkung scheidet entsprechend dem zuvor Ausgeführten (vgl. Abschnitt 2.2.2) hier auch nicht deshalb aus, weil die Vereine die vermarkteten Rechtepakete nicht einzeln erstellen könnten. Zwar kann es auch bei der Vermarktung von Sportübertragungsrechten grundsätzlich sogenannte Arbeitsgemeinschaften geben, ohne die spezifische vereinsübergreifende Produkte nicht herzustellen wären und die infolgedessen den Wettbewerb nicht beschränken. Die Nachfrage der Bieter bezieht sich allerdings nicht von vornherein auf die von der DFL vorgenommene, spezifische Rechgebündelung, sondern vielmehr auf die Einzelspiele. Diese Einzelspiele sind aus Bietersicht jedoch zumindest zu einem gewissen Grade austauschbar. Das lässt sich schon daraus ableiten, dass es bei der Zusammensetzung der Rechtepakete nicht darauf ankommt, ob sie Begegnungen bestimmter Vereine enthalten. Auch bei den vermarkteten Rechten zur Highlight-Berichterstattung kommt es aus Bietersicht nicht darauf an, dass sie gerade solche bestimmten Begegnungen umfassen. Dies ist vielmehr gar nicht gewünscht, da die Berichterstattung gerade die sportlich interessanten, vorab nicht festlegbaren Entwicklungen des Spielbetriebs abbilden soll.

415. Die möglichen Wettbewerbsbeschränkungen auf vertikaler Ebene hängen von den Bedingungen ab, zu denen die Verträge mit dem (den) erfolgreichen Bieter(n) letztlich abgeschlossen werden.⁷⁰ Solche Klauseln dürften in vielen Fällen keine eigenständige wettbewerbsrechtliche Prüfung erfordern, weil sie unmittelbar mit der Zentralvermarktung verbunden und für diese notwendig und angemessen sind (sogenannte Nebenabreden).⁷¹ Insbesondere wenn die Verträge Ausschließlichkeitsbindungen in Kombination mit Wettbewerbsverboten oder gleich wirkenden Bezugspflichten enthalten sollten, besteht allerdings ein Risiko, dass unterliegende Bieter künstlich aus dem Übertragungsmarkt ausgeschlossen werden (Abschottung).⁷² Aufgrund möglicher Abschottungswirkungen dürfte es notwendig sein, die Laufzeit der Verträge zu begrenzen. Daneben können Kollusionsrisiken sowohl auf Ebene der in der DFL zusammengeschlossenen Vereine als auch zwischen Medienunternehmen auf dem Übertragungsmarkt entstehen. Letzteres dürfte insbesondere dann der Fall sein, wenn mehrere Bieter bei unterschiedlichen Rechtepaketen erfolgreich sind, dann aber eine Sublizenzierung auf nur einen Anbieter erfolgt.⁷³ Auf Ebene der Vereine ist aufgrund der vorliegenden Informationen nicht auszuschließen, dass die Zusammenarbeit bei der Zentralvermarktung aus anderen Gründen bestehende Kollusionsrisiken verstärkt.⁷⁴

416. Der Zuschlag an einen Bieter für ein Rechgebündel bzw. die Verweigerung weiterer Zuschlüsse an andere Bieter kann in Anbetracht der Marktmacht der DFL zu einer künstlichen Verengung des Übertragungsangebots führen, die unter Missbrauchsgesichtspunkten problematisch ist.⁷⁵ So besteht erstens das Risiko, dass der Zugang neuer Anbieter zu Übertragungsrechten in einer Weise beschränkt wird, welche die Entwicklung von Fußballformaten auf dem Übertragungsmarkt behindert (Abschottung von den Einsatzmitteln). Zweitens kann die Durchsetzung der Zentralvermarktung durch die DFL und den Ligaverband verglichen mit der Einzelvermarktung den Zugang der Vereine zu Anbietern von Fußballübertragungen unangemessen einschränken (Abschottung von den Kunden).

417. Dabei ist bei der Beurteilung der Risiken im Vertikalverhältnis und der Missbrauchsrisiken jeweils zu berücksichtigen, dass der Wettbewerb auf dem Übertragungsmarkt durch die starke Stellung der bisher erfolgreichen Bieter bereits strukturell geschwächt ist, da diese Bieter eine (quasi-)monopolistische Stellung bei der Übertragung von Premium-

⁷⁰ So z. B. davon, ob Alleinbelieferungs/-bezugs klauseln enthalten sind oder eine Vereinbarung des Alleinvertriebs durch den Bieter.

⁷¹ Dazu vgl. EU-Kommission, Bekanntmachung zu Art. 81 Abs. 3 EG, 2004/C 101/08, Tz. 28 ff.

⁷² EU-Kommission, Entscheidung vom 22. März 2006, 38.173 – The Football Association Premier League Limited, Tz. 28. Weitere Abschottungswirkungen sind möglich, wenn in die Verträge Klauseln zur Beschränkung der relevanten Medienrechte auf das Gebiet der Bundesrepublik aufgenommen werden sollten; siehe zutreffend BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 134, mit Verweis auf EuGH Premier League; dazu schon Monopolkommission, XX. Hauptgutachten, a. a. O., Tz. 1036, f.

⁷³ Zu diesem Risiko BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 155.

⁷⁴ Solche Kollusionsrisiken könnten vorliegend z. B. aufgrund einer inkonsequenten Durchsetzung der sog. 50 + 1-Regel bestehen. Diese Regel ist in den Statuten der Bundesliga festgelegt und besagt, dass ein einzelner Sponsor keine Beteiligung von mehr als 50 % + 1 an mehreren Bundesligavereinen halten darf; dazu Stöber, BB 2015, 962.

⁷⁵ EU-Kommission, Mitteilung, Erläuterungen zu den Prioritäten der Kommission bei der Anwendung von Artikel 82 des EG-Vertrags auf Fälle von Behinderungsmisbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen, ABl. C 45 vom 24. Februar 2009, S. 7, Tz. 32 ff. (zur Alleinbezugsbindung).

Fußballsportereignissen in dem vereinbarten Zeitraum einnehmen.⁷⁶ Die im Rahmen der Zentralvermarktung angebotenen Rechtepakete für Pay- und Free-TV-Fußballprodukte sind für diese Bieter besonders attraktiv, insbesondere wenn sie alle wesentlichen Pakete erwerben und damit ihre Marktstellung absichern können. Diese Bieter dürften somit auch bereit sein, eine besondere Prämie für den Erwerb eines möglichst alle wesentlichen Pakete umfassenden Rechtebündels zu zahlen. Demgegenüber dürften es die etablierten Sehgewohnheiten der Zuschauer anderen Unternehmen erschweren, mit neuartigen Angeboten in den Markt einzutreten. Dem steht auch nicht entgegen, dass sonstige mögliche Bieter vielfach technologieneutrale Geschäftsmodelle haben und somit in ihrem Bieterverhalten relativ flexibel sein dürften.⁷⁷ Aus diesen Gründen könnten allerdings bisher unterlegene Fernsehanbieter des Free TV bzw. Anbieter sonstiger Medienangebote (IPTV bzw. OTT) von vornherein Schwierigkeiten haben, sich – selbst bei einem erfolgreichen Gebot auf dem Rechtemarkt – mit neuen Produkten auf dem Übertragungsmarkt zu etablieren.

418. An dieser Stelle muss offenbleiben, welche Wettbewerbsbeschränkungen mit der Zentralvermarktung im aktuellen Vermarktungszeitraum konkret verbunden sind. Das Bundeskartellamt hat das Vermarktungsmodell der DFL und des Ligaverbands nur vorläufig überprüft, da seine wettbewerblichen Bedenken durch Verpflichtungszusagen ausgeräumt werden konnten. Es hat in seiner Entscheidung selbst mehrere der oben genannten Aspekte geprüft oder zumindest angesprochen.⁷⁸ Die rechtliche Beurteilung in dem Zusagenbeschluss des Bundeskartellamtes ist dabei vorläufig und beschränkt sich auf knappe Ausführungen, die sich rechtlich zum Teil nicht eindeutig zuordnen lassen:

- So stellt das Bundeskartellamt in dem Beschluss fest, die Vereine, die über die DFL und den Ligaverband die relevanten Übertragungsrechte vermarkten, seien keine Wettbewerber, da ein Mindestmaß an Koordinierung für die zentral vermarkteten Rechtepakete notwendig sei.⁷⁹ Die Frage, ob die Koordinierung über das für eine zulässige kartellrechtliche Arbeitsgemeinschaft erforderliche Mindestmaß hinausgeht, wird zwar nicht explizit angesprochen. Dafür, dass dies der Fall sein könnte, spricht allerdings, dass eine Vereinbarung mit wettbewerbsbeschränkender Wirkung nach Auffassung des Bundeskartellamtes darin liegt, dass sich die Bundesligacclubs im Rahmen der jährlich stattfindenden Lizenzierung den Regelungen zur Zentralvermarktung unterwerfen und ihre Rechte mit gemeinsamer Preisfestlegung zusammen vertreiben.⁸⁰ Nach den Marktentwicklungen solle in der so herbeigeführten Exklusivität lediglich nicht mehr der Schwerpunkt der Beschränkungswirkung zu sehen sein.⁸¹
- Der Schwerpunkt der Wettbewerbsbeschränkung wird aktuell darin gesehen, dass mit der DFL bzw. dem Ligaverband ein Anbieter der Rechte geschaffen wird, der über eine erhebliche Marktmacht verfügt und dies dazu ausnutzen kann, den Zugang zu den Rechten durch Verknappung des Rechteangebots sowie zur Abschottung der nachgelagerten Märkte, insbesondere eines Marktes für audiovisuelle Bezahlangebote von Spielen der Bundesliga und der 2. Fußball-Bundesliga, zu beschränken.⁸² Dabei wird zwar darauf verzichtet, diese von der DFL bzw. dem Ligaverband ausgehende Wettbewerbsbeschränkung (potenziell vertikal beschränkende Vereinbarung; Marktmachtmissbrauch) ausdrücklich von der vorgeschalteten Koordinierung auf Ebene der Vereine zur Bündelung der Rechtevermarktung abzugrenzen. Der Beschluss geht jedoch auf die im vorliegenden Gutachten (Tz. 415 f.) angesprochenen Abschottungsrisiken ebenfalls ein. Die strukturelle Schwächung des Wett-

⁷⁶ Vgl. EuGH, Urteil vom 13. Februar 1979, 85/76 – Hoffmann-La Roche, Slg. 1979, 461, Rz. 91; zur Marktabgrenzung außerdem BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 95 ff.

⁷⁷ Siehe BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 112 f. (zur Abschottungswirkung), 126 (zu den Geschäftsmodellen); Tz. 143 (zu den Sehgewohnheiten).

⁷⁸ Siehe BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 108 ff. (zur horizontalen Wettbewerbsbeschränkung) sowie speziell Tz. 109 f., 112 (zur Abschottung aufgrund Marktbeherrschung).

⁷⁹ BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 107; anders noch BKartA, Beschluss vom 12. Januar 2012, B 6-114/10, Tz. 38 ff., insb. Tz. 41.

⁸⁰ BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 83 (Vereinbarung), 105 ff. (wettbewerbsbeschränkende Wirkung)

⁸¹ BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 108. In einem gewissen Widerspruch hierzu steht freilich, dass eine Wettbewerbsbeschränkung auf der horizontalen Ebene der Vereine zunächst abgelehnt wird; siehe Tz. 107.

⁸² BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 109 f.

bewerbs auf dem Übertragungsmarkt aufgrund der Marktmacht der bisher erfolgreichen Bieter (Sky, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten) wird im Beschluss allerdings nicht ausdrücklich angesprochen.

Der Beschluss lässt sich in Hinblick auf die tatbestandliche Einordnung des aktuellen Zentralvermarktungsmodells von DFL und Ligaverband somit zumindest in den wesentlichen Punkten mit den Ausführungen des vorliegenden Gutachtens vereinbaren. Auch die bisherige Entscheidungspraxis auf internationaler Ebene geht grundsätzlich von einer ähnlichen rechtlichen Beurteilung wie die der Monopolkommission aus.⁸³

419. Eine Wettbewerbsbeschränkung scheidet im vorliegenden Zusammenhang auch nicht etwa deshalb aus, weil die Vereine zugleich im sportlichen Wettbewerb untereinander stehen. Nach der europäischen Rechtsprechung unterliegen sportliche Tätigkeiten und die hierfür geltenden Regelungen dem Unionsrecht, soweit sie zum Wirtschaftsleben der Union zu rechnen sind.⁸⁴ Wettbewerbsbeschränkungen in einer Verbandsregelung sind in ihrem Gesamtzusammenhang zu würdigen.⁸⁵ Sie werden nur dann nicht vom unionsrechtlichen Kartellverbot erfasst, wenn sie auf das zum ordnungsgemäßen Funktionieren sportlicher Wettkämpfe Notwendige begrenzt sind.⁸⁶ Die Zentralvermarktung von Übertragungsrechten steht aber weder in unmittelbarem Zusammenhang speziell mit der Durchführung von Fußballspielen, noch ist sie hierfür notwendig.

420. Eine Wettbewerbsbeschränkung berührt angesichts ihrer bundesweiten Auswirkungen den zwischenstaatlichen Handel im Sinne der unionsrechtlichen Vorschriften.⁸⁷ Die Beurteilung der Zentralvermarktung hängt daher davon ab, ob die damit einhergehende Wettbewerbsbeschränkung aufgrund der Vorteile, die bei Umsetzung der Verpflichtungszusagen der DFL und des Ligaverbands zu erwarten sind, zu rechtfertigen ist.

5 Mögliche Freistellung aufgrund von Effizienzen

421. Aus Sicht der Monopolkommission kann auf Basis der bisherigen Ermittlungsergebnisse des Bundeskartellamtes nicht abschließend beurteilt werden, ob die Zentralvermarktung der Übertragungsrechte durch die DFL vom Kartellverbot freigestellt ist (Art. 101 Abs. 3 AEUV, § 2 GWB) oder im Rahmen der Missbrauchsregeln gerechtfertigt werden kann. In den bisherigen Verfahren konnte das Bundeskartellamt auf eine umfassende Untersuchung verzichten, weil seine wettbewerbsrechtlichen Bedenken durch Verpflichtungszusagen ausgeräumt werden konnten. Die Monopolkommission beschränkt sich insofern auf eine Stellungnahme auf Grundlage des bisherigen Ermittlungsstands. Sie berücksichtigt dabei insbesondere, dass Wettbewerbsbeschränkungen nach geltendem Recht grundsätzlich dann zu rechtfertigen sind, wenn die folgenden vier Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. Art. 101 Abs. 3 AEUV, § 2 GWB):

- Die jeweilige wettbewerbsbeschränkende Maßnahme führt auf dem Markt, auf dem der Wettbewerb beschränkt wird, zu einer Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung,
- die (unmittelbare oder mittelbare) Marktgegenseite wird an dem entstehenden Gewinn angemessen beteiligt,
- die Wettbewerbsbeschränkung ist zur Verwirklichung dieser Ziele unerlässlich, und
- es ist nicht zu erwarten, dass der Wettbewerb für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren ausgeschaltet wird.

⁸³ Siehe insb. EU-Kommission, Entscheidung vom 22. März 2006, 38.173 – The Football Association Premier League Limited, Tz. 25 ff. (prevention from independent commercial action); Autorité de la concurrence, Entscheidung 03-MC-01 und Pressemitteilung vom 23. Januar 2003 (Marktmachtmissbrauch oder Kartell zur Bevorteilung eines Bieters); Entscheidung vom 19. Januar 2005, 37.214 – DFL, Tz. 22 (Behinderung der Vereine, unabhängige geschäftliche Entscheidungen über den Preis zu treffen).

⁸⁴ EuGH, Urteil vom 18. Juli 2006, C-519/04 P – Meca-Medina und Majcen, Slg. 2006, I-6991, ECLI:EU:C:2006:492, Rz. 22, 29-31; Urteil vom 1. Juli 2008, C-49/07 – MOTOE, Slg. 2008, I-4863, ECLI:EU:C:2008:376, Rz. 22.

⁸⁵ EuGH, Urteil vom 18. Juli 2006, C-519/04 P – Meca-Medina und Majcen, Slg. 2006, I-6991, ECLI:EU:C:2006:492, Rz. 42.

⁸⁶ EuGH, Urteil vom 18. Juli 2006, C-519/04 P – Meca-Medina und Majcen, Slg. 2006, I-6991, ECLI:EU:C:2006:492, Rz. 47.

⁸⁷ Vgl. BKartA, Beschluss vom 12. Januar 2012, B6-114/10, Tz. 51-53. Hinzu kommen grenzüberschreitende Auswirkungen; siehe Abschnitt 2.2.3 in diesem Gutachten.

422. Die Zentralvermarktung ist zulässig, sofern sämtliche damit einhergehenden Wettbewerbsbeschränkungen durch die Erfüllung der vier oben genannten Voraussetzungen aufgewogen werden.⁸⁸ Aus ökonomischer Sicht wird als Ergebnis der Prüfung der Freistellungsvoraussetzungen beurteilt, ob die Effizienz auf den relevanten Märkten aus Sicht der Verbraucher durch die Wettbewerbsbeschränkung steigt. Wird im Rahmen der Schadenstheorie eine Wettbewerbsbeschränkung gemäß § 101 AEUV, § 1 GWB durch die Zentralvermarktung festgestellt (vgl. Abschnitt 4), dann ist als Vergleichsmaßstab für die Feststellung der dargestellten Effizienzen der Fall heranzuziehen, dass die Zentralvermarktung verboten wäre und nicht stattfände. Diese Situation würde voraussichtlich zu einer Einzelvermarktung führen, die somit Prüfmaßstab für mögliche Effizienzen ist.

423. Neben Effizienzgewinnen auf den relevanten Märkten müssen ergänzend auch Effizienzgewinne berücksichtigt werden, die auf einem anderen Markt eintreten, zumindest sofern zusätzlich Effizienzgewinne auf dem jeweiligen relevanten Markt eintreten.⁸⁹ Das bedeutet in Bezug auf die Übertragung der hier relevanten Fußballspiele, dass Effizienzen auf den nachgelagerten Märkten für Übertragungen an Fernsehzuschauer zumindest dann berücksichtigungsfähig sind, wenn sie sich auch auf den vorgelagerten Rechtemärkten auswirken. Darüber hinaus sind solche Effizienzen berücksichtigungsfähig, die – unter angemessener Beteiligung der Verbraucher (hier: der Fernsehzuschauer) – auf sonstigen zusammenhängenden Märkten eintreten, etwa den Märkten für den Einkauf der eingesetzten Spieler. Schließlich können vor diesem Hintergrund Wettbewerbsbeschränkungen grundsätzlich auch dann gerechtfertigt sein, wenn sie notwendig sind, um den besonderen Belangen des Sports Rechnung zu tragen.⁹⁰

424. Aus rechtlicher Sicht ist außerdem zu berücksichtigen, dass die Nachweisvoraussetzungen für eine Rechtfertigung hoch sind, insbesondere wenn man von einer möglichen horizontalen Kernbeschränkung ausgeht.⁹¹ Dies steht einer Verfahrensbeendigung aufgrund von Verpflichtungszusagen nicht entgegen. Allerdings bedeuten die hohen Nachweisforderungen, dass auch bei vorläufiger Beurteilung eine überwiegende Wahrscheinlichkeit dafür bestehen muss, dass die zuvor genannten Voraussetzungen für eine wettbewerbliche Rechtfertigung der Zentralvermarktung erfüllt sind.⁹²

425. Eine Freistellung ist im vorliegenden Fall insbesondere aufgrund der zwischen den Vereinen der DFL getroffenen Vereinbarungen und der in der DFL und dem Ligaverband getroffenen Beschlüsse über die Bündelung der Vermarktung und die zu dieser Bündelung notwendigen Vermarktungskonditionen zu prüfen. Dazu sollen zunächst die mit einer Zentralvermarktung von Highlight- und Livekonferenzrechten bzw. Rechten an Einzelspielen grundsätzlich verbundenen Effizienzen untersucht werden (Abschnitt 5.1), bevor auf die Ausgestaltung des konkreten Vermarktungsmodells der DFL und des Ligaverbands eingegangen wird (Abschnitt 5.2). In dieser Untersuchung fällt, wie nachfolgend gezeigt wird, die Beurteilung der Effizienzen bei der Vermarktung von Rechten zur Highlight-Berichterstattung bzw. zu Livekonferenzschaltungen einerseits und der Vermarktung von Einzelspielen andererseits unterschiedlich aus.

⁸⁸ Zutreffend BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 147 (zur Unerlässlichkeit). Eine Übersicht der allgemeinen Abhilfemaßnahmen findet sich beispielsweise in Budzinski, O., *The Institutional Framework for Doing Sports Business: Principles of EU Competition Policy in Sports Markets*, 2011.

⁸⁹ EuGH, Urteil vom 11. September 2014, C-382/12 P – MasterCard, ECLI:EU:C:2014:2201, Rz. 237, 242.

⁹⁰ In diesem Zusammenhang könnten grundsätzlich z. B. Wettbewerbsbeschränkungen hinzunehmen sein, durch die ein solidarischer finanzieller Ausgleich ermöglicht wird, sodass das sportliche Kräftegleichgewicht zwischen den Fußballvereinen erhalten bleibt. Wie in Abschnitt 3 dargelegt wurde, ist dies im Fall der Bundesliga Zentralvermarktung jedoch weder evident, noch ist die Zentralvermarktung als solche dafür erforderlich.

⁹¹ EU-Kommission, Bekanntmachung zu Art. 81 Abs. 3 EG, 2004/C 101/08, Tz. 46.

⁹² Undeutlich insofern BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 107, 112, wo einerseits eine horizontale Wettbewerbsbeschränkung abgelehnt, andererseits aber gleichwohl von einer „schwerwiegenden“ Wettbewerbsbeschränkung ausgegangen wird.

5.1 Effizienzen von Zentralvermarktungsmodellen

5.1.1 Verbesserung der Warenerzeugung oder Warenverteilung

426. Die Beurteilung, ob die Vermarktungsbedingungen zu einer Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung beitragen, erfolgt hier nach den einschlägigen Leitlinien im Rahmen des jeweiligen tatsächlichen Umfelds der Verträge und auf der Grundlage der zum jeweiligen Zeitpunkt vorliegenden Fakten.⁹³ Erforderlich ist, dass mit jeder Wettbewerbsbeschränkung, die Gegenstand eines Verfahrens ist, objektiv nachweisbare Effizienzgewinne (kausal) verbunden sind.⁹⁴ Somit ist zu prüfen, ob die Gestaltung der Produkte in der Wertschöpfungskette durch das Zentralvermarktungsmodell verbessert wird und ob die Produkte besser verbreitet werden können.

427. Als wichtiger praktischer Vorteil ist mit der Zentralvermarktung verbunden, dass damit Unsicherheiten, die hinsichtlich des Inhabers und Inhalts der Übertragungsrechte bestehen, weitgehend entfallen. Denn es ist gerade Zweck der Zentralvermarktung, dass den erfolgreichen Bietern vollständige und kommerziell nutzbare Rechtepakete übertragen werden. Unsicherheiten hinsichtlich der Rechtezuordnung zu einzelnen Rechtsinhabern können sich, soweit diese ihre Rechte bündeln, nicht mehr auswirken. Diese Beseitigung von Unsicherheiten bedeutet allerdings noch nicht notwendig, dass die Zentralvermarktung mit Verbrauchervorteilen einhergeht, durch die sich die mit ihr verbundenen Wettbewerbsbeschränkungen rechtfertigen lassen. Insofern kommt es vielmehr auf die ansonsten zu erwartenden Effizienzen an, insbesondere hinsichtlich der Qualität des Programmangebots.

428. Im Vergleich zu einer Einzelvermarktung können infolge einer zentralen Vermarktung der Rechte Effizienzen entstehen, weil die Vermarktungsstelle die Rechte in bestimmten Bündeln anbieten kann. Unter der Annahme, dass die Vereine jeweils Rechte an ihren Heimspielen besitzen, käme es im Vergleich dazu im Fall der Einzelvermarktung zu einer Situation, in der für die Rechte der (ersten) Bundesliga 18 Verhandlungspartner mögliche vereinsbezogene Rechte anböten. Demgegenüber wird die Zahl der Rechteanbieter in der Zentralvermarktung auf einen reduziert. Mögliche Rechtepakete können in diesem Fall durch den Vermarkter beliebig zugeschnitten werden. Aus dieser variierbaren Bündelung von Rechten im Falle der Zentralvermarktung können mögliche Effizienzen, aber auch Ineffizienzen im Vergleich zur Einzelvermarktung resultieren.

429. Der Wert, den ein einzelner Medienanbieter einer hohen Anzahl von Übertragungen beimisst, ist tendenziell höher als die Summe der Werte, die mehrere Anbieter jeweiligen Anteilen dieser Ausstrahlungen zuschreiben würden. Ursächlich dafür ist z. B., dass sich fixe Produktionskosten der Programmgestaltung auf mehrere Spiele verteilen und die Medienanbieter ein homogenes Gesamtprodukt erhalten, welches verschiedene komplementäre Interessen bedient. Solche positiven Synergien gestatten es, die Zahlungsbereitschaft der Zuschauer maximal auszunutzen. Sie sind aus Sicht von Medienanbietern allerdings nicht zwingend für sämtliche Rechte an Highlight- und Live-Übertragungen in gleicher Höhe zu erwarten. Eine möglichst passende Bündelung von Rechten an einzelnen Begegnungen durch einen zentralen Vermarkter kann dazu führen, dass aus Sicht der Medienunternehmen Rechtebündel bei einer zentralen Vermarktung besonders attraktiv sind.⁹⁵

430. Die zuvor beschriebenen Qualitätsvorteile der Bündelung dürften zumindest in Bezug auf die zentrale Vermarktung der Rechte für die Highlight-Berichterstattung vorliegen. Denn es ist anzunehmen, dass viele Zuschauer die Highlight-Berichterstattung nutzen, um sich nicht nur über einzelne Spiele, sondern über die Liga als Ganzes zu informieren. Dazu ist für sie eine möglichst umfassende Highlight-Berichterstattung von Vorteil. Werden die Rechte für die Übertragung von Highlights als Bündel ausgeschrieben, dann profitieren die Zuschauer der Highlight-Berichterstattung davon, dass sie stets den Überblick über alle ausgetragenen Spiele erhalten.⁹⁶ Im Fall einer Einzelvermarktung müsste ein Medien-

⁹³ EU-Kommission, Bekanntmachung zu Art. 81 Abs. 3 EG, 2004/C 101/08, Tz. 44.

⁹⁴ EU-Kommission, Bekanntmachung zu Art. 81 Abs. 3 EG, 2004/C 101/08, Tz. 48 ff.

⁹⁵ Die Ausschreibung von Produktbündeln wird kombinatorische Auktion genannt.

⁹⁶ Die Bündelung aller Highlights in einem Rechtepakete ist allerdings nicht zwingender Bestandteil der Zentralvermarktung. Z. B. wurde 1986/87 ein Spiel der Bundesliga in der Sendung Anpfiff auf dem Sender RTL (damals RTLplus) übertragen, die übrigen Spiele in der ARD Sportschau.

anbieter sich hingegen mit sämtlichen Vereinen einigen, um den Zuschauern in einer Sendung eine Zusammenfassung aller abgelaufenen Begegnungen zeigen zu können. Hier bestünde grundsätzlich eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass die Verhandlung mit einzelnen Vereinen scheitert und es zu einer aufgesplitterten Zusammenfassung der Spiele auf mehreren Sendern kommt.

431. Bei einzelnen Live-Übertragungen ist zu vermuten, dass diese positiven Effekte der Bündelung weniger stark ausgeprägt sind. Allerdings kann etwa die Auffindbarkeit des Senders oder die Gewöhnung der Zuschauer an eine Übertragung an bestimmten Wochentagen zu bestimmten Zeiten aus Sicht einzelner Medienanbieter gegebenenfalls einen Qualitätsvorteil darstellen. Demgegenüber wären rein vereinsbezogene Übertragungsangebote, wie sie im Fall der Einzelvermarktung möglich wären, aufgrund des Spielplanes auf unterschiedliche Sendezeitpunkte und Wochentage ausgerichtet.

432. Im Bereich der Live-Übertragungen einzelner Spiele stellt die „Live-Konferenz“ ein besonderes Produkt dar. Bei diesem Produkt werden die Live-Übertragungen verschiedener, zum gleichen Zeitpunkt stattfindender Spiele im Wechsel geschaltet. In Bezug auf die Live-Konferenz besteht in der Regel ein Interesse der Zuschauer, möglichst umfassend über verschiedene gleichzeitig ausgetragene Spiele informiert zu werden. Wie bei den Highlights dürfte eine Bündelung im Rahmen der Zentralvermarktung Qualitätsvorteile für die Übertragung schaffen können.

433. Die Bündelung im Rahmen der Zentralvermarktung dürfte aus Sicht der Medienanbieter nicht nur mit möglichen qualitativen Vorteilen verbunden sein, sondern auch zu einer aus ihrer Sicht verbesserten Preisgestaltung führen können. Üblicherweise wird eine Bündelung vom Anbieter dazu genutzt, eine Preisdifferenzierung zu erreichen. Eine mögliche Form der Preisdifferenzierung durch Bündelung ist das sogenannte „block booking“.⁹⁷ Dabei handelt es sich um eine Form der Bündelung mehrerer unterschiedlicher Angebote, für die verschiedene Kunden oder Kundengruppen gegenläufige Präferenzen besitzen. Ein alleiniger (d. h. monopolistischer) Anbieter besitzt den Anreiz, den Kunden das Produkt entsprechend ihrer jeweiligen Zahlungsbereitschaft zu verkaufen, wobei er versucht, möglichst viele Kunden zu bedienen und ihre Zahlungsbereitschaft abzuschöpfen.

434. Beispielsweise wird ein monopolistischer Anbieter im Fall von zwei unterschiedlichen Produkten und zwei Kundengruppen, die wechselseitig jeweils für ein Produkt eine höhere Zahlungsbereitschaft und für das andere eine geringere Zahlungsbereitschaft aufweisen, die Produkte als Bündel anbieten. Ein Bündelpreis entsprechend der Summe der Zahlungsbereitschaften der Kundengruppe mit der für beide Produkte kumuliert geringeren Wertschätzung führt dazu, dass beide Kundengruppen beide Produkte konsumieren und maximiert gleichzeitig die Erträge des Anbieters.

435. Die Bündelung von vereinsbezogenen Übertragungsangeboten (Einzelvermarktung) zu einem kumulierten Produkt entspricht im Wesentlichen der beschriebenen Situation.⁹⁸ Anzunehmen ist, dass Zuschauer, insbesondere als Fans eines bestimmten Vereins, für die Spiele unterschiedlicher Vereine unterschiedlich hohe Zahlungsbereitschaften aufweisen. Im Falle vereinsbezogener Angebote, aus denen die Zuschauer wählen können (sogenannte Angebote „à la carte“), wäre eine Preisdifferenzierung zwischen Zuschauern mit höheren und anderen Zuschauern mit niedrigeren Zahlungsbereitschaften schwerer möglich. Es ist daher denkbar, dass ein Monopolist sich bei der Preissetzung an den höheren Zahlungsbereitschaften orientiert. Dadurch wäre das Produkt für Zuschauer, die für diese Spiele keine hohe Zahlungsbereitschaft besitzen, zu teuer. Werden die Spiele gebündelt angeboten, dann kann ein exklusiver Anbieter über den Preis für ein gebündeltes Produkt eine implizite Preisdifferenzierung durchsetzen. Die durch die Bündelung erreichte Preisdifferenzierung kann gesamtwirtschaftliche Effizienzvorteile mit sich bringen.⁹⁹ Denn sofern im Ergebnis der Preisdifferenzierung mehr Konsumenten das Produkt nutzen können, wird die Verbreitung des Produkts verbessert.

436. Es lässt sich festhalten, dass durch die Möglichkeiten zur Bündelung verschiedener Übertragungsrechte im Vergleich zur Einzelvermarktung grundsätzlich eine Verbesserung in der Warenerzeugung und -verteilung erreicht werden

⁹⁷ Stigler, G. J., A Note of Block Booking, *The Organization of industry*, Irwin, Homewood, Kap. III, S. 65-170.

⁹⁸ Das angegebene Beispiel stellt eine vereinfachte Situation mit zwei Produkten und Kundengruppen dar. Im Allgemeinen liegen mehr Produkte und auch wesentlich differenziertere Zahlungsbereitschaften verschiedener Kundengruppen vor. Das im einfachen Fall beschriebene Ergebnis ist jedoch übertragbar.

⁹⁹ Vgl. Carlton, D. W./Perloff, J. M., *Modern Industrial Organisation*, 4. Aufl., Boston 2005, S. 306.

kann. Eindeutige Bündelungsvorteile sind für die Bündelung der Highlight-Berichterstattung und für die Live-Konferenz erkennbar. Im Hinblick auf allokativen Effizienzvorteile kann möglicherweise auch die Bündelung der Live-Übertragungen in einem einheitlichen Programmangebot gegenüber dem Endkunden Vorteile stiften. Allerdings sind hier die Effekte auf die Verbraucherbeteiligung zu berücksichtigen.¹⁰⁰

5.1.2 Unerlässlichkeit der Wettbewerbsbeschränkung

437. Neben der Darlegung von Effizienzvorteilen muss nachgewiesen werden, dass die jeweiligen Wettbewerbsbeschränkungen notwendig sind, um die Effizienzgewinne zu erzielen. Hierbei ist auch der Frage nachzugehen, ob mehr Effizienzgewinne mit der jeweiligen Wettbewerbsbeschränkung erreicht werden als ohne sie.¹⁰¹

438. Zur Prüfung der Unerlässlichkeit ist zunächst abzuschätzen, wie sich die Situation auf den relevanten Märkten ohne die betreffende Wettbewerbsbeschränkung darstellen würde. Zwar dürfte sich unterstellen lassen, dass eine Untersagung der Wettbewerbsbeschränkung die Einzelvermarktung zur Folge hätte. Allerdings würde in diesem Fall offen bleiben, ob die Rechte der Spiele der Vereine sich allein auf die Heimspiele beschränken oder ob jeder Verein die Rechte für sämtliche eigenen Spiele vermarkten könnte.¹⁰² Während im ersten Fall vereinsbezogene Produkte anzunehmen sind, die jedoch aufgrund der fehlenden Rechte an den Auswärtsbegegnungen nicht alle Spiele des Vereins abdecken könnten, würden im zweiten Fall die Rechte an jeder Begegnung möglicherweise sogar doppelt durch beide Vereine vermarktet. Ergänzend zu der Frage, wer im Fall der Einzelvermarktung die Rechte vermarkten würde, bliebe zudem unklar, mit welchem Ergebnis sich der Rechthandel im Fall einer Einzelvermarktung entwickeln würde.¹⁰³ Allerdings dürfte davon auszugehen sein, dass das Interesse der Vereine zur Vergabe von Exklusivrechten für die vermarkteten Spielebündel ebenso bestehen würde wie im Fall der Zentralvermarktung.

439. Unabhängig von der Form der Einzelvermarktung dürfte die Zentralvermarktung grundsätzlich unerlässlich sein, um die festgestellten Bündelungsvorteile im Rahmen der sogenannten Highlight-Berichterstattungen sowie der Live-Konferenz zu erzielen. In der Highlight-Berichterstattung werden Informationen und Bildausschnitte mehrerer bereits ausgetragener Begegnungen von unterschiedlichen Fußballvereinen eines Spieltags zusammengefasst. Um im Fall einer Einzelvermarktung ein Berichterstattungsprodukt auf dem Übertragungsmarkt anbieten zu können, müsste ein Medienunternehmen daher mit mehreren Fußballvereinen in Verhandlung treten. Medienunternehmen dürften zur Zusammenstellung von Sendungen zwar nicht unbedingt auf die Zentralvermarktung angewiesen sein, sondern auch im Fall der Einzelvermarktung die passenden Rechte einkaufen können. Allerdings würden die Medienunternehmen dem Risiko unterliegen, dass sie eventuell nicht alle für die Gestaltung einer optimalen Übertragung notwendigen Rechte auch wirklich erwerben können. Eine Produktbündelung auf Ebene der Rechtevergabe kann dieses Risiko minimieren.¹⁰⁴ Für die planbare Erstellung ligabezogener Produkte erscheint es daher vertretbar anzunehmen, dass die Zentralvermarktung für eine Highlight-Berichterstattung unerlässlich ist.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Dazu siehe unten Abschnitt 5.1.3.

¹⁰¹ EU-Kommission, Bekanntmachung zu Art. 81 Abs. 3 EG, 2004/C 101/08, Tz. 74.

¹⁰² Im Fall anderer Einnahmen aus der Vermarktung des Spiels im Stadion (z. B. Tickets) wird dies im Fall der Bundesliga allerdings so gehandhabt, dass diese Einnahmen in der Regel dem Verein zustehen, der sein Heimspiel austrägt.

¹⁰³ Das Bundeskartellamt nimmt wie auch 2012 ebenfalls keine abschließende Bewertung hinsichtlich der Voraussetzung der Unerlässlichkeit vor. Das Bundeskartellamt begründet dies „mangels Erfahrungen mit einer Einzelvermarktung der Bundesligarechte“, sodass eine Einschätzung „nur anhand von Wahrscheinlichkeitserwägungen erfolgen“ könne; vgl. BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 149 und BKartA, Beschluss vom 12. Januar 2012, B6-114/10, Tz. 72, ff.

¹⁰⁴ Vgl. BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 139, wo auf den Aspekt der Planungssicherheit hingewiesen wird.

¹⁰⁵ Das Bundeskartellamt nennt in seinem Beschluss ein zusätzliches Argument für die Unerlässlichkeit: Dazu weist Bundeskartellamt auf Marktbefragungen hin, gemäß derer sich der Wert der Übertragungsrechte aus dem Ausmaß der Exklusivität der ligabezogenen Rechtepakete ergebe. Da unklar bleibe, ob im Falle der Einzelvermarktung die Rechte ebenfalls exklusiv vermarktet würden, könne eine möglicherweise fehlende Exklusivität die Werthaltigkeit und in diesem Zusammenhang die Finanzierbarkeit eines ligabezogenen Produktangebotes gefährden. Um das Ausmaß der Exklusivität steuern zu können, sei demgemäß die Zentralvermarktung unerlässlich. Wahrscheinlichkeitsüberlegungen in Bezug auf die Anreize der Vereine im Fall der Einzelvermarktung und deren

440. Bezüglich der Live-Übertragungsrechte an Einzelbegegnungen erscheint die Abwägung der Unerlässlichkeit grundsätzlich schwieriger, da mangels Erfahrungen mit anderen Situationen unklar bleibt, ob und wie stark die Zuschauer tatsächlich von einem Bündel aller bzw. bestimmter Live-Übertragungen bei einem Anbieter profitieren. Die stärksten Synergien dürften bei einem Angebot der Spiele desselben Vereins bestehen: Wird für die Einzelvermarktung angenommen, dass jeder Verein nur seine Heimspiele vermarkten könnte, dann müssten Zuschauer, die alle Spiele eines bestimmten Vereines sehen wollen, gegebenenfalls mit mehreren Anbietern Verträge schließen. Dieser Aufwand würde mit der Zentralvermarktung entfallen. Zur Erzielung dieser speziellen Bündelungsvorteile bei Live-Übertragungen einzelner Begegnungen dürfte die Zentralvermarktung ebenfalls unerlässlich sein.

5.1.3 Beteiligung der Marktgegenseite (angemessene Verbraucherbeteiligung)

441. Weiter ist zu prüfen, ob die Verbraucher an den durch die beschränkende Vereinbarung entstehenden Effizienzgewinnen angemessen beteiligt werden. Der Begriff „Verbraucher“ umfasst alle Nutzer der Produkte, auf die sich die Vereinbarung bezieht, einschließlich Produzenten, die die Ware als Vorprodukt benötigen, Großhändler, Einzelhändler und Endkunden, d. h. natürliche Personen, die außerhalb ihrer Geschäfts- oder Berufstätigkeit handeln. In dem konkreten Zusammenhang sind daher insbesondere die Medienanbieter als direkte Abnehmer der Rechte und möglicherweise auch die Zuschauer bzw. Endkonsumenten als indirekte Abnehmer zu berücksichtigen.¹⁰⁶ Die Weitergabe der Vorteile muss die tatsächlichen oder voraussichtlichen negativen Auswirkungen mindestens ausgleichen, die den Verbrauchern durch die Wettbewerbsbeschränkung gemäß Artikel 81 Absatz 1 entstehen.¹⁰⁷

442. Eine Beteiligung ist hierbei dann gegeben, wenn sich die Verbraucher besseren Produkte oder niedrigeren Preisen infolge der entstehenden Effizienz Nachteile gegenüber sehen. In Bezug auf die effizienzsteigernden Effekte der Bündelung dürfte eine solche Beteiligung der Verbraucher gegeben sein. Verbraucher profitieren von Qualitätsverbesserungen, die durch eine geeignete Produktbündelung zu erzielen sind. Sie können vor allem in Bezug auf die Highlight-Berichterstattung davon profitieren, dass alle Highlights von einem Anbieter gemeinsam aufbereitet werden kann. Vergleichbare Vorteile dürften die Verbraucher auch dadurch erzielen, dass das Produkt der Live-Konferenz infolge der Zentralvermarktung angeboten werden kann. In Bezug auf die Bündelung der Live-Übertragungen einzelner Spiele dürften die Bündelungsvorteile und entsprechend auch die Verbraucherbeteiligung dagegen geringer ausfallen.

443. In Bezug auf die Effekte der Preisdifferenzierung des gebündelten Angebotes erscheinen die Vorteile der Verbraucher ebenfalls unklar. Die Möglichkeit der Preisdifferenzierung durch Bündelung („block booking“, siehe Abschnitt 5.1) hat letztlich unklare Effizienzeffekte zur Folge. Selbst wenn es hierdurch zu einer Steigerung der allgemeinen Wohlfahrt kommen sollte, ist fraglich, ob sich auch Vorteile für die Medienanbieter (als direkte Abnehmer) oder die Zuschauer (als indirekte Abnehmer), d. h. die bei einer Betrachtung der Verbraucherbeteiligung maßgeblichen Marktteilnehmer, ergeben. Einige neuere Untersuchungen von Preis- und Wohlfahrtseffekten bei Produktbündelung von TV-Angeboten sprechen dafür, dass ein Angebot „à la carte“ für die Konsumenten eher von Vorteil ist.¹⁰⁸

444. Die festgestellte Verbraucherbeteiligung ist, um ihre „Angemessenheit“ einzuschätzen, zudem gegen die Schwere der Wettbewerbsbeschränkung und die dadurch bedingten Verbrauchernachteile abzuwägen. Die Verbraucher profitieren insbesondere im Fall der Highlight-Berichterstattung und der Live-Konferenz von Effizienzvorteilen. In Bezug auf diese Produkte ist eher vorstellbar, dass die mit der Zentralvermarktung einhergehende Wettbewerbsbeschränkung durch die entstehenden Effizienzen aufgewogen werden können als im Fall der Live Übertragung der Spiele.

mögliches Interesse, zum Zwecke der maximalen Abschöpfung von Zahlungsbereitschaften ebenfalls Exklusivrechte zu vergeben, hat das Bundeskartellamt allerdings nicht vorgenommen; vgl. BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 148.

¹⁰⁶ Art. 101 Abs. 3 AEUV verlangt eine angemessene Beteiligung der „Verbraucher“. Dies ist zumindest bei einem Anbieterkartell jedoch auf die Abnehmer auf allen Vertriebsstufen zu beziehen; siehe EU-Kommission, Bekanntmachung, Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag, ABl. C 101 vom 27. April 2004, S. 8, Tz. 84.

¹⁰⁷ EU-Kommission, Bekanntmachung zu Art. 81 Abs. 3 EG, 2004/C 101/08, Tz. 83. ff.

¹⁰⁸ Crawford, G. S.; Cullen, J.; Bundling, product choice, and efficiency: Should cable television networks be offered à la carte?; *Information Economics and Policy* 19(3–4), 2007, S. 379–404; Rennhoff, A. D./Serfes, K., Estimating the Effects of a la Carte Pricing: The Case of Cable Television, January 18, 2008.

Allerdings kann im Fall der Zentralvermarktung der negative Effekt der Wettbewerbsbeschränkung dadurch abgemildert werden, dass wettbewerbliche Elemente in das Vermarktungsmodell integriert werden. Dieser Möglichkeit wird im folgenden Abschnitt nachgegangen.

5.1.4 Keine Ausschaltung des Wettbewerbs

445. Die Vereinbarung darf schließlich, um freistellungsfähig zu sein, dem bzw. den beteiligten Unternehmen nicht die Möglichkeit eröffnen, für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren den Wettbewerb auszuschalten. Rivalität zwischen Unternehmen ist eine wesentliche Antriebskraft für die wirtschaftliche Effizienz einschließlich langfristiger dynamischer Effizienzsteigerungen in Form von Innovationen. Bei der Beurteilung der Auswirkungen der Vereinbarung auf den Wettbewerb ist daher auch deren Einfluss auf die verschiedenen Parameter des Wettbewerbs zu prüfen.¹⁰⁹

446. Grundsätzlich tritt im Fall der Zentralvermarktung der Rechtevermarkter als Monopolist auf und verfügt entsprechend über hohe Marktmacht. Allerdings verfügen im Fall der Einzelvermarktung die Vereine über Marktmacht, die jedoch durch den Restwettbewerb vereinsindividueller Angebote zumindest teilweise diszipliniert wird.¹¹⁰ Ein marktmächtiger Anbieter von Übertragungsrechten für Highlights und Live-Übertragungen ist grundsätzlich in der Lage, die im Markt befindlichen Renten¹¹¹ durch die Vergabe des Übertragungsrechts weitgehend abzuschöpfen. Er ist deshalb an möglichst maximalen Erlösen der Medienanbieter auf dem nachgelagerten Übertragungsmarkt interessiert. Aus diesem Grund besitzt er Anreize, in seinem Vermarktungsmodell möglichst exklusive Produkte zu definieren, um so das Monopol vom Rechtemarkt auch auf den Übertragungsmarkt auszuweiten. Dies hätte im Extremfall eine vollständige Ausschaltung des Wettbewerbs auf dem Übertragungsmarkt zur Folge.

447. Die konkreten Regeln des Zentralvermarktungsmodells können aber auch zu wirksamem Wettbewerb und höherer Effizienz führen.¹¹² Dadurch kann die Zentralvermarktung im Vergleich zur Einzelvermarktung potenziell auch eine entsprechende oder sogar höhere Wettbewerbsintensität erreichen. Da Wettbewerbselemente in der Regel die erzielbaren Erlöse des monopolistischen Vermarkters reduzieren, werden Wettbewerbselemente von einem Zentralvermarkter meist nicht freiwillig in ein Vermarktungsmodell aufgenommen. Sie sind aber eine Möglichkeit um im Verfahren vor den Wettbewerbsbehörden die Freistellung einer Zentralvermarktung zu erreichen. Ob und in welchem Umfang Wettbewerbselemente im Vermarktungsmodell eine Freistellung rechtfertigen können, hängt neben dem Umfang der Wettbewerbsbeschränkung von den zuvor bereits festgestellten Effizienzen der Zentralvermarktung ab. Diese sind insbesondere im Bereich der Highlight-Berichterstattung und der Live-Konferenz vorhanden.

5.1.4.1 Wettbewerbselemente durch die Produktspezifikation

448. Prinzipiell kann bereits durch eine Teilung der Rechte in verschiedene spezifizierte Rechgebündel ein Wettbewerb initiiert werden. Werden die Übertragungsrechte in mehreren unterschiedlichen Paketbündeln vergeben, dann dürften die Pakete gewöhnlich Produkte enthalten, die untereinander größeres oder geringeres Substitutionspotenzial aufweisen. Die Rechtepakete können spezifizierte Übertragungsrechte beinhalten und das damit verbundene Angebot auf dem Übertragungsmarkt beeinflussen.

449. Eine häufig praktizierte Möglichkeit betrifft die Aufteilung der Rechte in einzelne Rechtepakete, die jeweils bestimmte Begegnungen, nur Live-Übertragungen oder Highlight Berichterstattungen (z. B. bezogen auf Zeiträume oder Wochentage) enthalten. Zwischen diesen Angeboten ist nach den zuvor getroffenen Annahmen (Tz. 379) ein abgestuftes Wettbewerbsverhältnis anzunehmen, wenn diese in Konkurrenz zueinander auf dem Übertragungsmarkt angeboten würden. Aus Sicht der Medienanbieter führt der Wettbewerb zwischen Übertragungen verschiedener Sportereignisse

¹⁰⁹ EU-Kommission, Bekanntmachung zu Art. 81 Abs. 3 EG, 2004/C 101/08, Tz. 105, ff.

¹¹⁰ Vgl. Abschnitt 2.2.2 in diesem Kapitel.

¹¹¹ Unter Renten sind Erlöse und Zahlungsbereitschaften zu verstehen.

¹¹² Auch das Bundeskartellamt betont in seinem Beschluss, dass das „ob“ und „in welchem Umfang“ die Zentralvermarktung Möglichkeiten eröffne, den Wettbewerb auf den relevanten Märkten auszuschließen, grundsätzlich auch von der konkreten Ausgestaltung des Vermarktungsmodells abhänge; vgl. BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 159.

allerdings zu einer unerwünschten Kannibalisierung. Dieser Effekt ist umso stärker, je näher die in der Paketdefinition vorgesehene Zeitfenster für die betreffenden Ausstrahlungen aneinander heranrücken.

450. Ein marktmächtiger Bieter auf dem Rechtemarkt kann solche Kannibalisierungseffekte dadurch ausschließen, dass er alle Rechte erwirbt und in seinem Angebot auf dem Übertragungsmarkt wieder zusammenführt. Mehrere Bieter, die für sich genommen nicht marktmächtig sind, können dasselbe Ziel erreichen, indem sie sich untereinander koordinieren. Aus der bloßen Auffächerung der Rechte zwischen verschiedenen Spielen und Highlights im Rahmen eines Vermarktungsmodells – entweder durch einen oder durch mehrere sich untereinander koordinierende Bieter – folgen allerdings noch keine effizienzerhöhenden Effekte.

451. Vorgaben des Rechteeinbieters oder behördliche Vorgaben zur Nutzung der Rechte im Rahmen der Paketspezifikation können eine dahingehende Koordination der Medienanbieter auf dem Übertragungsmarkt begrenzen. Beispielsweise können bestimmte Rechtepakete eine Ausstrahlung im Free-TV zu einem bestimmten Zeitfenster vorsehen. Dies gilt in der Praxis der Bundesliga-Rechtevergabe z. B. für das abgestufte Wettbewerbsverhältnis zwischen Rechten für die Live-Übertragungen im Pay-TV auf der einen und Rechte für die Übertragung der Highlight-Berichterstattung im Free-TV auf der anderen Seite.

452. Im Fall der Bundesligazentralvermarktung hatte z. B. das Bundeskartellamt es in seiner Entscheidung im Jahre 2008 als Effizienzsteigerung berücksichtigt, dass das Vermarktungsmodell aufgrund behördlicher Vorgaben die Ausstrahlung der Highlights bestimmter Samstagsspiele zu einer vorgegebenen Zeit im Free-TV erlaubte.¹¹³

5.1.4.2 Alleinerwerbsverbote

453. Neben den dargestellten Wettbewerbselementen, die sich ausschließlich auf Vorgaben zur Form der Verwendung von Rechten beziehen, stellen sogenannte Alleinerwerbsverbote („No-single-buyer-Regeln“) wichtige Wettbewerbselemente in einem Vermarktungsmodell dar. Alleinerwerbsverbote bezeichnen Auflagen, wonach die ausgeschriebenen Übertragungsrechte nicht durch einen einzigen Bieter erworben und auf dem Übertragungsmarkt genutzt werden dürfen. Prinzipiell können Alleinerwerbsverbote sehr unterschiedlich ausfallen. Üblich ist insbesondere, dass Pakete verschiedener Übertragungsrechte z. B. nach dem Ausstrahlungszeitpunkt (z. B. Wochentag) unterschieden werden, aber nicht alle Pakete durch den gleichen Bieter erworben werden dürfen. In diesem Fall wird durch das Alleinerwerbsverbot ein abgestuftes Wettbewerbsverhältnis auf dem Übertragungsmarkt hergestellt. Grundsätzlich kann dieses Wettbewerbsverhältnis auch relativ schwach ausfallen und sogar hinter der Intensität des Wettbewerbs bei einer Einzelvermarktung zurückfallen.

454. Ein wesentlich wirksameres Alleinerwerbsverbot liegt vor, wenn die Rechte für die gleiche Übertragung bzw. das gleiche Bündel von Übertragungen bestimmter Spiele für unterschiedliche Bieter ausgeschrieben werden. In dieser Konstellation können mehrere Bieter auf dem Übertragungsmarkt dieselbe Fußball-Übertragung zeigen, und die Angebote stehen dann miteinander in direkter Konkurrenz. Eine einfache Variante einer solchen No-single-buyer-Regel liegt z. B. dann vor, wenn jedes angebotene Rechtepaket an die zwei Höchstbietenden versteigert wird. Der Umstand, dass die erfolgreichen Bieter in diesem Fall mangels Exklusivität keine Monopolisten auf dem Übertragungsmarkt sind und dort auch keine entsprechenden Erlöse erzielen können, sollte dazu führen, dass der erzielbare Preis für die Paketbündel auf dem Rechtemarkt sinkt. Ein so ausgestaltetes Alleinerwerbsverbot führt grundsätzlich zu einer effizienten Ressourcenverteilung in der dargestellten Leistungskette.¹¹⁴ Die Wettbewerbseffekte würden zugleich allerdings weit über den Wettbewerb der unregulierten Einzelvermarktung hinausgehen.

455. Das strenge Alleinerwerbsverbot kann allerdings in seiner Wirksamkeit wieder etwas eingeschränkt werden, indem nur ein Teil der Übertragungsrechte an mehrere Bieter vergeben wird, während ein anderer Teil weiterhin Exklusivrechte beinhaltet. Eine andere Möglichkeit der Abschwächung läge darin, die einzelnen parallelen Übertragungsrechte auf exklusive Verbreitungswege (z. B. das eine Recht nur Fernsehen, das andere nur OTT) oder Vertriebsmodelle (nur Pay/nur Free) zu begrenzen.

¹¹³ BKartA, Pressemitteilung vom 17. Juli 2008.

¹¹⁴ Man spricht insofern auch von „allokativen Effizienzen“, die hier in erheblichem Maße zu erwarten wären.

456. Im Rahmen der letztgenannten technologieexklusiven Aufteilung kann eine Effizienzsteigerung auch dadurch erreicht werden, dass gleichzeitig der Innovationswettbewerb gestärkt wird. Eine technologie neutrale Vergabe der Rechte hat indessen grundsätzlich zur Folge, dass dadurch faktisch solche Anbieter benachteiligt werden, deren Geschäftsmodell aufgrund des verwendeten Vermarktungsweges oder der verwendeten Technologie, z. B. aufgrund ihres Verbreitungsstandes, aus Anbietersicht weniger attraktiv ist. Ein Beispiel sind Live-Sportübertragungen durch einen Web-TV/OTT-Anbieter. Zwar entwickelt sich diese Technik relativ schnell; allerdings hat ein reiner OTT-Anbieter Nachteile beim Gebot auf ein technologie neutrales Paket, da die Anbieter von Kabel- und Satelliten-TV derzeit noch mehr Kunden erreichen und mit dem Recht höhere Erlöse erzielen können, die sich im Rahmen der Zentralvermarktung abschöpfen lassen. Ein Alleinerwerbsverbot, welches gerade parallele Angebote für unterschiedliche Technologien erzwingt, kann deshalb neuen Technologien Zugang zum Markt verschaffen und so den Innovationswettbewerb zusätzlich verstärken.

457. Die Umsetzung von Alleinerwerbsverboten ist zwar deshalb wettbewerbslich vorteilhaft, weil mit ihnen gegebenenfalls eine bessere Ressourcenverteilung im Markt (allokative Effizienzen) verbunden ist. Allerdings besteht unter Umständen die Gefahr von Rückwirkungen auf die Produktqualität, wenn durch die Aufteilung der Rechte qualitative Vorteile der Bündelung verloren gehen. Ein solches Risiko besteht dann, wenn kein strenges Alleinerwerbsverbot vorgesehen ist (gleiches Produkt bei mehreren Anbietern), sondern infolge eines schwächeren Alleinerwerbsverbotes eine gewisse Exklusivität für bestimmte Spiele erhalten bleibt. Dies kann zu einem teilweisen oder vollständigen Verlust der Bündelungsvorteile führen, da ein umfassendes Programm in der Folge wieder aus mehreren Angeboten unterschiedlicher Anbieter zusammengestellt werden muss. Zum Beispiel könnten in Konsequenz eines Alleinerwerbsverbotes die Spiele eines Bundesligaspieltags nicht vereinsbezogen, sondern anderweitig getrennt voneinander auf verschiedenen Kanälen übertragen werden. Der Zuschauer, der die Spiele eines Vereines verfolgen möchte, müsste dann gegebenenfalls wieder die Angebote unterschiedlicher Sender wahrnehmen, um die Übertragungen seines Vereines über die Saison hinweg zu verfolgen.

458. Um diesem Problem zu begegnen, kann der Anbieter der Übertragungsrechte eine Sublizenzierung erworbener Lizenzen zulassen. In diesem Fall werden zwar die Übertragungsrechte in geteilten Bündeln für verschiedene Anbieter ausgeschrieben. Den Anbietern wird jedoch erlaubt, eine Unterlizenz des eigenen Rechtes weiter zu veräußern. In diesem Fall könnte ein Anbieter auch dann das komplette Angebot abdecken, wenn er nicht alle Rechte direkt erhält, sofern er im Anschluss Sublizenzen mit anderen Rechteerwerbern abschließt. Wenn Sublizenzen gehandelt werden, bleibt es aus Nachfragersicht grundsätzlich bei parallelen Angeboten. Zwar ist in diesem Fall aufgrund des erhalten gebliebenen Wettbewerbs auf dem Übertragungsmarkt davon auszugehen, dass Rechte effizient vermarktet werden. Durch die Notwendigkeit einer Absprache bei der Sublizenzierung erhöht sich jedoch die Gefahr einer impliziten oder expliziten wettbewerbsfeindlichen Abstimmung der Angebote auf dem Übertragungsmarkt (Kollusionsrisiken).¹¹⁵

459. Wie dargestellt wurde, stehen im Rahmen der Gestaltung eines Vermarktungsmodells eine ganze Reihe möglicher Elemente zur Verfügung, um die wettbewerbsliche Effizienz auf den betroffenen Märkten zu beeinflussen. Bei der Prüfung des richtigen Ansatzes sind allerdings verschiedene Effekte zu bedenken:

- Zwar erhöht ein strenges Alleinerwerbsverbot bei gegebener Bündelung die Effizienz des bestehenden Vermarktungsmodells (statische Effizienz) am stärksten. Wird die Zentralvermarktung jedoch als eine gegenüber der Einzelvermarktung wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung geprüft, dann dürfte durch ein strenges Alleinerwerbsverbot die relevante Wettbewerbsbeschränkung weit überkompensiert werden.
- Je intensiver der Wettbewerb ist, der durch ein Alleinerwerbsverbot auf dem Übertragungsmarkt entsteht, desto geringer fallen grundsätzlich auch die Erlöse aus, die den zentral vermarktenden Rechteinhabern zufließen (Monopolerlöse). Im Vergleich mit Ländern, in denen die Wettbewerbsregeln weniger streng angewendet werden, besteht das Risiko, dass so die finanzielle Basis der inländischen Vereine geschwächt wird. So können isolierte Entscheidungen nationaler Wettbewerbsbehörden auch Rückwirkungen auf den Kauf von Spielern auf dem internationalen Spielermarkt und somit im internationalen sportlichen und wirtschaftlichen Wettbewerb der Vereine haben. Dieses Problem von Spill-over-Effekten der Anwendung des Wettbewerbsrechts wird in Abschnitt 7 ausführlich diskutiert.

¹¹⁵ Ital. AGCM, provv. n. 25966 vom 20. April 2016, 1790 - Vendita diritti televisivi serie A 2015-2018.

5.2 Das konkrete Vermarktungsmodell der DFL

460. Im März 2016 hat das Bundeskartellamt gegenüber dem Ligaverband und der DFL ein Vermarktungsmodell in einer Verpflichtungszusagenentscheidung gemäß § 32b GWB freigegeben. Das genehmigte Vermarktungsmodell enthält eine Reihe von Rechtepaketen, die nach Spieltagen und Uhrzeiten differenziert wurden. Ferner wurde bei der Kombination zwischen Rechten der Highlight-Berichterstattung sowie Live-Spielen unterschieden. Außerdem wurden die Rechtepakete gemäß der Verpflichtungszusagen so ausgestaltet, dass Pakete teils abhängig von dem Angebot im Pay- oder Free-TV, teils unabhängig von Pay- und Free-TV ausgeschrieben wurden.

461. Das Ausschreibungsverfahren des aktuellen Vermarktungsmodells der DFL ist so ausgestaltet, dass in einer ersten Ausschreibungsrunde zunächst alle Live-Rechtepakete nacheinander ausgeschrieben werden (sequenzielle Ausschreibung). Die DFL sieht hierbei für jedes der Pakete einen Mindestverkaufswert vor (Vorbehaltspreis), der jedoch den Bietern nicht mitgeteilt wird. Auf diese Weise wird keiner der potenziell geeigneten Paketkäufer von der Ausschreibung ausgeschlossen. Allerdings lässt das Vermarktungsmodell zu, dass die DFL ihre Angebote hinsichtlich eines Mindestpreises koordiniert. Zudem bietet die sequenzielle Ausschreibung den Bietern die Möglichkeit, abhängig von dem Erwerb weiterer Live-Rechtepakete ihre Bietstrategie anzupassen.¹¹⁶ Bei jeder Paketauktion erhält der Höchstbietende den Zuschlag, sofern sein Gebot größer als der Vorbehaltspreis und das zweithöchste Gebot mindestens 20 Prozent niedriger ist. Anderenfalls werden die Pakete in einer zweiten Ausschreibungsrunde (Reservationspreis-Auktion) erneut und simultan angeboten. Kommt aufgrund der Mindestpreise kein Anbieter zum Zug, kann die DFL das Paket auch nicht vergeben oder selbst ein Angebot auf dem Übertragungsmarkt gestalten.¹¹⁷

462. Das Bundeskartellamt hat bei seiner Prüfung der von der DFL und dem Ligaverband vorgeschlagenen Verpflichtungszusagen sein Augenmerk insbesondere darauf gelegt, dass die Bündelung verschiedener Pakete des Vermarktungsmodells effizient ausgestaltet wird. Diese Ausgestaltung zielt darauf, die Rechtepakete an den Zuschauerpräferenzen bzw. deren Sehgewohnheiten auszurichten, wobei in der Entscheidung des Bundeskartellamtes betont wird, dass durch die Zentralvermarktung und diese ligabezogene Erzeugung von Rechtepaketen voraussichtlich qualitative Effizienzgewinne erzielt werden.¹¹⁸ Das Bundeskartellamt hebt in seiner Entscheidung zudem die Wichtigkeit des Innovationswettbewerbs hervor. Es betont, dass Bieter wie Sky traditionell ihr Angebot auf Kabel und Satellitenkunden ausrichten und somit der Markt z. B. für Internetangebote nicht ausreichend geöffnet werde, weshalb Wert auf ein Alleinerwerbsverbot gelegt worden sei.¹¹⁹

463. Durch das vom Bundeskartellamt gebilligte Vermarktungsmodell wird zumindest ein partieller Wettbewerb auf dem Übertragungsmarkt geschaffen. Dies betrifft insbesondere die Übertragungsrechte an Live-Spielen. Das vermarktete Rechtpaket H ist das einzige Paket, das Live-Rechte für die Übertragung von Spielen als Free-Angebot beinhaltet. Das Paket umfasst in diesem Zusammenhang sechs Spiele, die auch in einem für das Pay-TV ausgeschriebenem Paket angeboten werden. Auf diese Weise wird durch die Paketgestaltung für die Übertragung dieser Spiele unmittelbar Wettbewerb auf dem Übertragungsmarkt geschaffen. In Bezug auf das abgestufte Wettbewerbsverhältnis zwischen Live-Spielen und Highlights ist zu berücksichtigen, dass die Rechtepakete für die Highlights eine Übertragung am selben Tag im Free-TV zulassen; insbesondere bleibt es dabei, dass die Highlights der Begegnungen am Samstag bereits um 18:30 Uhr übertragen werden (Paket I).

¹¹⁶ Da die Bieter nach jeder Paketauktion Informationen über das Bietverhalten der Konkurrenten (durch den Erwerb oder Nicht-Erwerb des Paketes) gewinnen, ist gemäß der positiven Synergien zu erwarten, dass die Erträge aus der sequenziellen Ausschreibung höher ausfallen als im Fall einer simultanen Ausschreibung der Live-Rechtepakete; vgl. Benoît, J.-P./Krishna, V., Multiple-object auctions with budget-constrained bidders, *Review of Economic Studies* 68 (1), 2001.

¹¹⁷ Vgl. BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 22 Punkt 6.

¹¹⁸ Vgl. BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 138 ff.

¹¹⁹ Vgl. BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 138 ff.; Auch in der Pressemitteilung zu dieser Entscheidung hebt das Amt den Zusammenhang zwischen Alleinerwerbsverbot und Innovationswettbewerb hervor: „Solange nur ein Inhaber der Live-Rechte am Markt ist, birgt dies die Gefahr, dass der Innovationswettbewerb – insbesondere der von internetbasierten Angeboten – beschränkt wird.“; vgl. BKartA, Pressemitteilung vom 11. April 2016, http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2016/11_04_2016_DFL%20Abschluss.html, Abruf am 12. April 2016.

464. Alle Live-Rechtepakete sind nach der Entscheidung weiterhin technologieneutral zusammenzustellen. Der Gewinner der jeweiligen technologieneutralen Pakete entscheidet alleinig über die Verbreitungswege und Ausstrahlung auf dem Übertragungsmarkt. Dies kann dazu führen, dass Wettbewerb zwischen Angeboten auf unterschiedlichen Verbreitungswegen (Technologien) zunächst verhindert wird. Allerdings ist das neue Vermarktungsmodell gegenüber früheren Vermarktungsrunden hinsichtlich eines spezifischen Alleinerwerbsverbots ergänzt worden. Das Alleinerwerbsverbot besagt hierbei, dass nicht ein Bieter alleinig alle als Pay-Angebot ausgeschrieben Live-Rechtepakete ausstrahlen darf. Sollte ein Bieter den Zuschlag für alle Live-Rechte, d. h. Pakete A bis E, erhalten, wird in der zweiten Auktionsrunde ein weiteres Rechtepaket angeboten, das eine Kombination von Spielen der Pakete C und E darstellt. Dieses OTT-Paket beinhaltet die Übertragungsrechte über die Verbreitungswege Web-TV und Mobile-TV. Die Übertragungsrechte über diese Wege werden dem Besitzer der Pakete A bis E entzogen.¹²⁰

465. Die im deutschen Vermarktungsmodell bestehende Regelung zum Alleinerwerbsverbot erfordert demnach eine Betrachtung über beide Ausschreibungsrunden. In der ersten Ausschreibungsrunde (Vorbehaltspreis-Auktion) greift demnach noch keine ausdrückliche Regelung, die verhindert, dass ein Anbieter alle angebotenen Pakete ersteigert. Es ist durchaus möglich, dass alle Live-Rechtepakete im Pay-Angebot zunächst an einen Bieter vergeben werden. Sollte dieser Fall eintreten, ist das Medienunternehmen jedoch nicht alleiniger Anbieter für alle Übertragungen, da ein zweiter Bieter durch die Ausschreibung des OTT-Pakets in der zweiten Ausschreibungsrunde (Reservationspreis-Auktion) einen Anteil von diesen Live-Rechten für die Übertragung im Mobile TV/Web-TV erhält und ausstrahlen wird.¹²¹

466. Der durch das OTT-Paket mögliche direkte Wettbewerb zwischen Web-TV und konventionellem Pay-TV kann allerdings durch den potenziell Höchstbietenden umgangen werden, indem der finanziell stärkste Interessent darauf verzichtet, auf eines der Live-Pakete zu bieten. Der Bieter besitzt insbesondere Anreize, das unattraktivste Paket in der ersten Vermarktungsrunde auszulassen, sofern der Wert der übrigen exklusiven Rechtepakete höher wiegt als der Erwerb aller Pakete bei gleichzeitiger Akzeptanz eines Konkurrenten auf dem OTT-Markt. Tatsächlich hatte die Auktionierung der Rechte im Juni 2016 zum Ergebnis, dass Sky Deutschland GmbH beim Gebot auf die Pakete B bis E erfolgreich war, während das Paket A an den neuen Erwerber Eurosport ging.¹²² Das explizite OTT-Paket wurde somit nicht vergeben.

467. Das Vermarktungsmodell von DFL und Ligaverband enthält mit der Festlegung von Vorbehalt- und Reservationspreisen zudem problematische Mindestpreisvorgaben, die wettbewerblich nicht zu rechtfertigen sein dürften. Zur Freistellung koordiniert bestimmter Mindestpreisvorgaben reicht es grundsätzlich nicht aus, wenn dadurch Preise in die Höhe getrieben werden sollen.¹²³ Im konkreten Fall ist es aber gerade das Ziel, hohe Preise für die vermarkteten Rechte zu erzielen. Dazu ist das Zentralvermarktungsmodell der DFL, wie schon zuvor dargestellt wurde, so aufgebaut, dass die Rechte in den zwei Ausschreibungsrunden jeweils mit nicht öffentlichen Mindestpreisen angeboten werden. Der koordiniert festgelegte Mindestpreis (Vorbehaltspreis) in der ersten Runde wirkt wie ein zusätzlicher Wettbewerber und setzt den Bietern Anreize Gebote in Höhe ihrer Zahlungsbereitschaft zu platzieren. Erreichen die Gebote den Vorbehaltspreis nicht, kann der Mindestpreis (Reservationspreis) in der zweiten Runde so gesetzt werden, dass die zuvor offenbarte Zahlungsbereitschaft der Bieter abgeschöpft wird. Es sind keine Effizienzen ersichtlich, für deren Erzielung die hier in dieser Form erfolgte koordinierte Mindestpreisfestsetzung auf Anbieterseite i. S. v. Art. 101 Abs. 3 AEUV, § 2 GWB unerlässlich wäre.

468. Eine Rechtfertigung für die vereinbarten Mindestpreise dürfte sich insbesondere auch nicht daraus ergeben, dass die Vereine durch die koordinierten Mindestpreise eine angemessene Vergütung für die ihnen zustehenden Rechte

¹²⁰ Für den Verlust der Rechte für die Web- und Mobile-TV Ausstrahlung, die in der ersten Ausschreibungsrunde in den Paketen A bis E enthalten waren, wird der Bieter dieser Pakete nicht kompensiert.

¹²¹ Für jeden erfolgreichen Bieter bestehen Verwertungsverpflichtungen. Solche Verpflichtungen bestehen auch für den Lizenznehmer bei einer Sublizenzierung; siehe Anhang zum Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Ziffer 3.7.

¹²² Gemäß der Verpflichtungszusagen 2016 ist das Paket A weniger attraktiv, unter anderem weil ein Anteil der enthaltenen Spiele bereits in einem Free-Angebot enthalten ist und somit bzgl. dieses Anteils Wettbewerb bereits unumgänglich ist.

¹²³ Diesbezüglich ist zu beachten, dass im vorliegenden Fall – anders als in Ausschreibungsverfahren, die einzelne Anbieter mit dem Ziel hoher Preise durchführen – gerade die mit der koordinierten (!) Mindestpreisfestsetzung einhergehende Wettbewerbsbeschränkung durch etwaige damit einhergehende Effizienzen gerechtfertigt werden muss.

sicherstellen. Denn über ihre Funktion als Abwehrrechte hinaus ist der Inhalt dieser Rechte unklar und die Möglichkeit, eine bestimmte Vergütung zu fordern, nicht erkennbar rechtlich abgesichert.¹²⁴

469. Die in der Zentralvermarktung festgelegten Konditionen, zu denen die Verträge mit den erfolgreichen Bietern abgeschlossen werden sollen, können ferner Klauseln beinhalten, die möglicherweise im Rahmen dieser Verträge zu weiteren Wettbewerbsbeschränkungen führen können. Diese Wettbewerbsbeschränkungen dürften neben den wettbewerbsbeschränkenden Aspekten der Bündelung, soweit erkennbar, allerdings von geringerer Schwere sein.

470. Die Monopolkommission hält inhaltlich eine differenzierte Bewertung des Vermarktungsmodells der DFL für geboten. Im Ergebnis sind als positive bzw. negative Aspekte folgende Ineffizienzen und Effizienzen im aktuellen Vermarktungsmodell der DFL hervorzuheben:

- Wettbewerbselemente bestehen insbesondere in Form der bereits in früheren Ausschreibungen üblichen parallelen Übertragung einer kleineren Zahl von Live-Spielen im Free-TV sowie durch die relativ zeitnahe Highlight-Berichterstattung im Free-TV. Dadurch entstehen für die Verbraucher Vorteile in Form günstigerer Angebote und entsprechend höherer Verbreitung.
- Im Unterschied zu früheren Ausschreibungen kann ein einzelner Anbieter zudem nicht mehr alle Live-Übertragungen im Pay-TV für alle Technologien erwerben. Infolge dieses Alleinerwerbsverbots ist die Ausschreibung eines neuen OTT-Paketes an einen entsprechenden Bieter möglich. Tatsächlich lässt das Vermarktungsmodell einem potenziellen Alleinerwerber aber die Möglichkeit auf ein geringwertigeres technologieneutrales Paket zu verzichten und dadurch die Vergabe des OTT-Paketes zu verhindern. Gegenüber einem direkten OTT-Angebot wird eine Öffnung für den Innovationswettbewerb deshalb nur in relativ geringem Maße erreicht.
- Zudem lässt das Ausschreibungsverfahren eine Koordination der Preise für das Angebot von Übertragungen auf Basis verschiedener Rechtepakete durch unterschiedliche Medienanbieter zu, indem im Rahmen beider Auktionsrunden jeweils koordinierte Preisuntergrenzen gesetzt werden. Diese Preisuntergrenzen dürften in der vorliegenden Form ihrerseits kaum zu rechtfertigen sein.
- Darüber hinaus entstehen gegenüber der Einzelvermarktung Effizienzen durch die Bündelung der Angebote, insbesondere in Bezug auf die Highlight-Berichterstattung.
- Das Alleinerwerbsverbot kann allerdings für die Zuschauer nachteilige qualitative Konsequenzen haben, sollte es nicht zu einer Sublizenzierung zu Gunsten des Erwerbers der meisten Pakete kommen. Denn in diesem Fall müssten die Zuschauer gegebenenfalls die Inhalte bei mehreren Pay-Anbietern kaufen oder auf spezifische Übertragungen verzichten.¹²⁵ Hiermit können potenziell auch wettbewerbliche Ineffizienzen gegenüber einer Einzelvermarktung verbunden sein.

6 Problem: Unvollständige Ermittlung im Verfahren nach § 32b GWB

471. Aus Sicht der Monopolkommission sollte die bisherige Praxis, Verfahren zur Überprüfung der Vermarktungsmodelle für Sportübertragungsrechte auf Basis von Verpflichtungszusagen zu beenden, in Zukunft nicht weiter fortgesetzt werden. Das Bundeskartellamt hat die Vermarktungsmodelle der DFL und des Ligaverbands in den Jahren 2008, 2012 und 2016 überprüft und das Verfahren jeweils beendet, nachdem die Beteiligten auf die kartellbehördlichen Bedenken hin Verpflichtungszusagen abgegeben hatten.

¹²⁴ Siehe schon Tz. 357, 412 in diesem Gutachten.

¹²⁵ Die Vergabe von Sublizenzen könnte diese erwarteten Ineffizienzen verhindern, indem der finanziell stärkste Anbieter dem Unternehmen, welches das (unattraktive) Recht paket erworben hat, die Differenz aus dessen erwartetem monopolistischen Gewinn und dem erwarteten wettbewerblichen Gewinn bei Ausstrahlung beider Anbieter auszahlt. Es ist allerdings zu erwarten, dass das finanziell stärkere Unternehmen diese Differenz zahlen wird, da es durch die Übertragung aller Spiele voraussichtlich Verbundvorteile generieren kann.

472. Das Bundeskartellamt hat dahingehend Ermessen, ob es Verfahren konfrontativ führt (Amtsverfahren) oder durch die Annahme von Verpflichtungszusagen abschließt (Zusagenverfahren).¹²⁶ Das Instrument des Zusagenverfahrens steht insbesondere für Fälle zur Verfügung, in denen ein Amtsverfahren aufgrund der Anforderungen an die Beurteilung und den Nachweis etwaiger Wettbewerbsverstöße aufwendig wäre.¹²⁷ Derartige Schwierigkeiten sind bei einer Prüfung der Vermarktungsmodelle der DFL und des Ligaverbands grundsätzlich anzunehmen.

473. Bei der Untersuchung der Vermarktungsmodelle der DFL und des Ligaverbands hat das Bundeskartellamt bislang einen nicht-konfrontativen und evolutiven Ansatz gewählt. Dabei wurde die Prüfung jeweils an die Marktentwicklung angepasst und bei Bedarf schrittweise auf zusätzliche Aspekte der Zentralvermarktung erstreckt. Dem Ansatz des Bundeskartellamtes liegt die Einschätzung zugrunde, dass eine Entscheidung nach § 32b GWB die Vermarktung von ligabezogenen Paketen über verschiedene Verbreitungsarten und -wege durchsetzbar macht und es ermöglicht, die Gebote der Transparenz und Diskriminierungsfreiheit im Rahmen des Verwertungsverfahrens zu überwachen.¹²⁸ Diese Einschätzung erscheint mit Blick auf die einzelnen Entscheidungen des Amtes nachvollziehbar und begegnet keinen Bedenken.

474. Der bisherige evolutive Ansatz auf Basis von Verpflichtungszusagen eröffnet allerdings einen Gestaltungsrahmen, innerhalb dessen das Bundeskartellamt die betroffenen Wettbewerbsverhältnisse ganzheitlich und fortlaufend regelt, anstatt nur einzeln identifizierte Wettbewerbsverstöße abzustellen. Dies liegt daran, dass das Bundeskartellamt die bisherigen Vermarktungsmodelle jeweils nur einer vorläufigen Beurteilung unterzogen und dann Verpflichtungszusagen der DFL und des Ligaverbands zur Ausräumung seiner jeweiligen Bedenken entgegen genommen hat. Dabei konnte es bei Bedarf verlangen, dass diese Zusagen angepasst werden, um veränderten Marktentwicklungen Rechnung zu tragen. Ein solches evolutives Vorgehen liegt prinzipiell nahe, wenn sich die Entwicklung der der kartellbehördlichen Beurteilung zugrunde liegenden Marktverhältnisse nur schwer einschätzen lässt. In Hinblick auf die Prüfung der Vermarktungsmodelle der DFL und des Ligaverbands hat sich das Bundeskartellamt allerdings mit wesentlichen Punkten des zur Prüfung stehenden Sachverhalts bereits wiederholt befasst. Das spricht dafür, dass es ein Amtsverfahren jedenfalls in zukünftigen Fällen innerhalb eines vertretbaren Zeitraums von einigen Monaten durchführen könnte.¹²⁹

475. Der wiederholte Rückgriff auf Zusagenverfahren hinsichtlich zukünftiger Vermarktungsmodelle wäre zudem aus mehreren Gründen kritisch zu sehen. Insbesondere besteht ein Risiko, dass solche Zusagenverfahren mit der Zeit wettbewerbliche Fehlentwicklungen begünstigen können. Erstens lässt sich in den jeweiligen Verfahren nicht ausschließen, dass der lediglich vorläufigen kartellbehördlichen Beurteilung unzutreffende Sachverhaltsannahmen zugrunde liegen, etwa zu Inhaber bzw. Gegenstand der vermarkteten Rechte oder zur Marktabgrenzung. Zweitens können angesichts der nur vorläufigen Beurteilung auch Unklarheiten hinsichtlich des rechtlichen Bewertungsmaßstabs (Schadenstheorie) verbleiben. Drittens ist es möglich, dass die Verpflichtungszusagen, auf deren Abgabe hin das Verfahren beendet wird, zur Ausräumung der kartellbehördlichen Bedenken nach einem objektiven Maßstab entweder nicht ausreichen oder zu weit gehen. Derartige Defizite sind mit Blick auf die bisherigen Entscheidungen des Bundeskartellamtes zwar nicht eindeutig ersichtlich. Allerdings liegen den bisherigen Entscheidungen nur relativ knappe Erwägungen zugrunde, in denen inhaltliche Festlegungen nach Möglichkeit vermieden werden. Eine Verfügung zum Abschluss eines Amtsverfahrens würde ausführlich begründet und nicht nur auf eine vorläufige Beurteilung der relevanten Wettbewerbsverhältnisse gestützt. Dies würde möglichen Entscheidungsdefiziten grundsätzlich entgegenwirken.

476. Des Weiteren sind mit dem Instrument des Zusagenverfahrens als solchem Risiken verbunden, auf welche die Monopolkommission zum Teil auch bereits in einem anderen Zusammenhang hingewiesen hat.¹³⁰ Diese Risiken werden im Vergleich mit dem Amtsverfahren deutlich. Im Amtsverfahren hat die Kartellbehörde den Sachverhalt aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes von Amts wegen zu ermitteln und muss dabei alle für den Einzelfall bedeutsamen Umstände

¹²⁶ Siehe § 32 bzw. § 32b GWB.

¹²⁷ Zum EU-Recht siehe Monopolkommission, Sondergutachten 68, a. a. O. (Fn. 19), Tz. 507.

¹²⁸ So BKartA, Beschluss vom 12. Januar 2012, B6-114/10, Tz. 109.

¹²⁹ Vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 16. September 2009, VI-Kart 1/09 (V), Rz. 44, wo angenommen wurde, dass ein Amtsverfahren bereits für die Spielzeiten ab 2013/2014 innerhalb von „wenigen Monaten“ durchführbar gewesen wäre.

¹³⁰ Siehe Monopolkommission, Sondergutachten 68, a. a. O., Tz. 506 ff (zum Zusagenverfahren auf EU-Ebene).

berücksichtigen.¹³¹ Die Ermittlungspflicht umfasst insbesondere auch wettbewerbsrelevante Interessen von nicht verfahrensbeteiligten Dritten (hier z. B. von Sponsoren, Spielern, Zuschauern). Demgegenüber kann die Behörde sich im Zusageverfahren darauf beschränken, den Sachverhalt in einem Maße auszuermitteln, das eine vorläufige Beurteilung gestattet. Im Anschluss genügt es, die Ermittlung auf solche Gesichtspunkte zu konzentrieren, die für die Prüfung der angebotenen Verpflichtungszusagen bedeutsam sind. Zwar bleibt die Behörde frei, weiter eigene Ermittlungen vorzunehmen, doch kann sie zumindest in dem Maße auf Ermittlungen verzichten, in dem die Verpflichtungszusagen ihre vorläufigen Bedenken ausräumen. Damit besteht jedoch auch ein Risiko, dass die Marktsicht der Behörde verzerrt wird, weil sie keine umfassende Sachverhaltsprüfung vornimmt, sondern vor allem solche Informationen ermittelt, die für die Würdigung der konkreten Verpflichtungszusagen maßgeblich sind.¹³² Dies ist im vorliegenden Fall deshalb relevant, weil das Bundeskartellamt zwar Stellungnahmen von Marktteilnehmern zum vorgeschlagenen Vermarktungsmodell eingeholt, aber darüber hinaus auf Maßnahmen wie z. B. eine allgemeine Zuschauerbefragung verzichtet hat.¹³³

477. Eine verfahrensbeendende Entscheidung aufgrund von Verpflichtungszusagen kann zudem – was die Beurteilung der wettbewerblichen Situation betrifft – nur sehr eingeschränkt im Rahmen von Rechtsmitteln überprüft werden. Das liegt daran, dass die betreffenden Unternehmen Verpflichtungszusagen nur dann abgeben, wenn sie den kartellbehördlichen Bedenken gerade nicht entgegentreten, sondern diese vielmehr durch die Zusagen ausräumen wollen. Andere Marktteilnehmer sind nur dann rechtsmittelbefugt, wenn sie aufgrund einer erheblichen Berührung ihrer Interessen am Verfahren beteiligt worden sind. Am vorliegenden Verfahren waren neben der DFL und dem Ligaverband die FC Bayern München AG und mehrere potenzielle Bieter beteiligt. Die übrigen deutschen Profi-Fußballvereine der Bundesliga und der 2. Bundesliga und deren Kapitalgesellschaften waren nicht formell verfahrensbeteiligt.

478. Speziell mit Blick auf die Vermarktungsmodelle für die Übertragungsrechte an Premium-Fußballereignissen spricht zuletzt auch gegen die Fortsetzung der Überprüfung im Rahmen von Zusageverfahren, dass den Entscheidungen des Bundeskartellamtes eine Musterfunktion für andere Vermarktungsmodelle sowohl im deutschen Fußball als auch in anderen Sportarten (z. B. Handball) zukommt und sie auch international beachtet werden dürften. Dieser Musterfunktion können Verfahren, die aufgrund vorläufiger Beurteilung abgeschlossen werden, nur sehr bedingt gerecht werden.

7 Internationale Erfahrungen und Kohärenz der Kartellrechtsanwendung

479. Das deutsche Zentralvermarktungsmodell betrifft zwar lediglich Rechte, die nach nationalem Recht bestehen und bei der DFL und dem Ligaverband gebündelt sind. Es kann wegen seiner Bedeutung für die Finanzierung des deutschen Profi-Fußballs, der auch international im sportlichen und wirtschaftlichen Wettbewerb steht, jedoch nicht isoliert betrachtet werden. Im Folgenden werden deshalb die Zentralvermarktungsmodelle in anderen EU-Mitgliedstaaten beschrieben (Abschnitt 7.1) und die Zusammenhänge zwischen den abgegebenen Verpflichtungszusagen in den jeweiligen Mitgliedstaaten herausgearbeitet (Abschnitt 7.2).

7.1 Zentralvermarktung in anderen europäischen Ligen

480. Die Vermarktung von Übertragungsrechten nationaler Fußball-Wettkämpfe findet nicht nur in Deutschland zentral statt. So werden in mehreren europäischen Ligen wie beispielsweise in Frankreich, Italien, England, Dänemark, den Niederlanden und Spanien die Übertragungsrechte an Fußball-Spielen als auch ihrer Berichterstattung zentral vertrieben (siehe Tabelle I.4).

481. Die Zentralvermarktung der Primera Division in Spanien wurde erst zur Saison 2016/17 durch eine Verordnung der Regierung 2015 eingeführt. Zuvor waren die Übertragungsrechte einzeln vermarktet worden. Die vier stärksten Fußball-

¹³¹ § 24 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) (analog).

¹³² Das gilt speziell im deutschen Recht, welches es – anders als das EU-Recht – nicht erfordert, dass die Behörde vor Erlass ihrer Entscheidung eine kurze Zusammenfassung des Falls und den wesentlichen Inhalt der abgegebenen Verpflichtungszusagen oder der geplanten Vorgehensweise veröffentlicht und dadurch auch interessierten Dritten eine Möglichkeit zur Stellungnahme gibt (Art. 27 Abs. 4 VO 1/2003). Im deutschen Recht ist nur eine Anhörung Verfahrensbeteiligter erforderlich (§ 56 Abs. 1 GWB).

¹³³ Vgl. BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 68 ff.

vereine konnten bislang ca. 45 Prozent der Gesamteinnahmen aus der Vermarktung für sich in Anspruch nehmen, während insbesondere die kleineren Vereine nur geringe Gewinne verzeichneten. Die Begründung der Regierung für die Einführung der Zentralvermarktung bezog sich auf die Differenz der Gesamteinnahmen aus der Vermarktung verglichen mit der englischen Premier League. In Spanien betrug der Erlös aus der Einzelvermarktung auf ca. EUR 800 Mio. In England konnten Erlöse in Höhe von ca. EUR 1,87 Mrd. pro Jahr erzielt werden. Als Begründung, warum die Zentralvermarktung verordnet wurde, gab die Regierung an, dass hierdurch eine gerechtere Verteilung höherer Einnahmen auf die spanischen Fußball-Vereine erzielt würde.¹³⁴ Die wettbewerbsbeschränkende Wirkung wurde somit rechtlich sogar erzwungen, um den spanischen Fußball im internationalen Vergleich zu stärken.

482. Neben der spanischen Zentralvermarktung wird auch die französische und niederländische Zentralvermarktung mit nur geringen Auflagen zugelassen beziehungsweise gewünscht. Hingegen wurden in Dänemark, England und Italien Verpflichtungszusagen vereinbart um das Wettbewerbspotenzial der Vermarktung zu steigern. Dies wurde insbesondere anhand von Alleinerwerbsverboten umgesetzt. Die Sicht auf die Zentralvermarktung unterscheidet sich folglich von Land zu Land.

483. Die englische „No-single-buyer Rule“ ist so ausgestaltet, dass ein Bieter maximal fünf der sieben Live-Rechte-Pakete erwerben darf bzw. maximal 126 Spiele. Die ausgeschriebenen Pakete sind hierbei technologieneutral zusammengestellt und beinhalten jeweils die Rechte spezifischer Spiele. Das englische Alleinerwerbsverbot bewirkt somit, dass es keinen alleinigen (monopolistischen) Anbieter für die Übertragung aller Fußball-Spiele der Premier League gibt. Die Anbieter haben daher den Anreiz, hinsichtlich der Übertragungswege innovative Wege zu nutzen. Allerdings stehen die beiden Pay-Anbieter insbesondere durch die Paketgestaltung nicht im Wettbewerb um Zuschauer für die gleichen Spielübertragungen. Die Verbrauchervorteile durch die englische Regelung dürften somit begrenzt sein.

484. Vor der Ausschreibung 2015 beinhalteten die englischen Verpflichtungszusagen eine sogenannte „Must-offer“-Regelung. Dabei handelt es sich um eine Regelung, die einem Alleinerwerbsverbot ähnelt, aber den erfolgreichen Bieter auf dem Rechtemarkt trifft. Die englische Must-offer-Regelung zwang BSkyB als erfolgreichen Bieter dazu, die Kanäle „Sports 1“ und „Sports 2“ einem Wettbewerber, welcher einen anderen Verbreitungsweg als BSkyB nutzte, zu regulierten Großhandelspreisen zur Verfügung zu stellen. Diese Regelung sollte insbesondere den Zugang zu Sportinhalten über das Internet verbessern. In dem Ausschreibungsverfahren 2015 sah Ofcom jedoch keine Notwendigkeit mehr für eine Must-offer-Regelung, da das (Internet-)Angebot von Sky Ltd. hinreichend gegeben erschien.¹³⁵

485. In Italien ist in Anlehnung an die englische Regelung ein Alleinerwerbsverbot in den Abhilfemaßnahmen der Lega Calcio festgelegt worden. Auch diese Regelung besagt, dass nicht alle vereinbarten Live-Rechte-Pakete an einen einzelnen Bieter gehen dürfen. Die italienische und englische Regelung unterscheiden sich allerdings stark in ihrer Wirkung, da die Paketgestaltung in Italien anders festgelegt wurde als in England. Die italienischen Pakete sind nur zum Teil technologieneutral. Zwei der angebotenen Pakete (Paket A und B) beinhalten dieselbe hohe Anzahl an Spielen und sind abhängig vom Verbreitungsweg definiert worden. Diese Pakete beinhalten die exklusiven Übertragungsrechte für terrestrisches Fernsehen oder Satellit. Sie gewährleisten somit, dass Zuschauer die Live-Spiele bei zwei unterschiedlichen Anbietern (über unterschiedliche Verbreitungswege) verfolgen können, sofern die beiden Pakete nicht von einem alleinigen Anbieter ersteigert werden.

486. Bei der Vergabe der Übertragungsrechte für 2015 bis 2018 kam es laut der italienischen Wettbewerbsbehörde (Autorita Garante della Concorrenza e del Mercato) in diesem Zusammenhang zu einer wettbewerbsbeschränkenden Absprache. Sky Italia gab insbesondere für die beiden plattform-exklusiven Pakete die höchsten Gebote ab, während der Wettbewerber Mediaset seine Gebote für Pakete A und B abhängig von dem Nichterhalt des jeweilig anderen Paketes machte. Da Sky Italia durch den Erwerb der beiden Pakete alleiniger Anbieter für einen sehr umfangreichen Anteil der Live-Spiele auf allen Übertragungswegen gewesen wäre, sah die Lega Calcio sich gezwungen, eines der beiden Pakete an

¹³⁴ N. N., TV-Revolution in Primera Division – Barcelona und Real Madrid teilen: Zentralvermarktung in Spanien kommt, Focus.de vom 1. Mai 2015.

¹³⁵ Eine solche Regelung ist zumindest dann erforderlich, wenn die Verweigerung des Zugangs zu den Spielen durch den erfolgreichen Bieter missbräuchlich wäre; vgl. die brit. Ofcom, CW/01138/09/14, Statement vom 19. November 2015; zum Verfahrensgang auch BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 51-53.

einen zweiten Bieter zu vergeben. Das Gebot von Mediaset auf das Paket B der terrestrischen Ausstrahlung war das zweithöchste und wurde daher bei der Rechtevergabe ebenso berücksichtigt.¹³⁶ Letztendlich teilte Lega Calcio das Paket B (Terrestrik) Mediaset und das Paket A (Satellit) Sky Italia zu. Zudem wurde beschlossen, dass bezüglich der Verwertung weiterer von den Sendern ersteigter Pakete eine Aufteilung unter den beiden Anbietern stattfinden solle. Diese Einigung von Lega Calcio (in Verbindung mit Infront), Mediaset und Sky Italia wurde von der italienischen Wettbewerbsbehörde als wettbewerbsbeschränkende Absprache der Unternehmen identifiziert.¹³⁷

Tabelle I.4: Übersicht über europäische Zentralvermarktungen der Fußball-Medienrechte

Land	Wettkampf	Dauer (Saison)	aktueller Zeitraum	Kartellrechtliche Entscheidung	Alleinerwerbsverbot
Deutschland	Bundesliga und 2. Bundesliga (DFL)	4	2017/18 - 2020/21	ja	Falls ein Medienanbieter alle Live-Rechtepakete (Pay) erwirbt, werden Web-TV/Mobile-TV Rechte für einen Teil der Spiele an einen anderen Bieter gegeben.
Großbritannien	Premier League	3	2016/17 - 2018/19	ja	Es dürfen höchstens fünf der sieben Pakete von einem Anbieter erworben werden
Frankreich	Ligue 1 et 2 (LFP)	4	2016/17 - 2019/20	nein	–
Italien	Serie A (Lega Calcio, Infront)	2	2015/16 - 2017/18	ja	Ein Medienanbieter kann nicht alle Live-Rechtepakete ersteigern. Mindestens ein Paket muss an einen anderen Anbieter gehen.
Spanien	Primera Division	3	2016/17 - 2018/19	nein	–
Dänemark	Superligaen (ADLC)	6	2015/16 - 2020/21	ja	Ein Medienanbieter kann maximal vier von sechs Live-Begegnungen erwerben. Ein Medienanbieter kann nicht die beiden attraktivsten Begegnungen erwerben.
Niederlande	Eredivisie (KNVB)	3	2014/15 - 2016/17	nein	–

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Informationen von den Internetseiten der nationalen Wettbewerbsbehörden

487. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die betrachteten Alleinerwerbsverbote ein als gering einzuschätzendes Maß an Wettbewerb umsetzen. Das englische Verbot erscheint hierbei eher schwach zu sein, da es keinen direkten Wettbewerb hinsichtlich spezifischer Live-Rechte bezweckt. Das italienische Alleinerwerbsverbot fördert den Wettbewerb hinsichtlich einzelner Spiele, indem es spezifische Pakete mit Live-Übertragungsrechten exklusiv für spezifische Verbreitungswege ausschreibt. Wie aufgezeigt, kann es bei dem italienischen Vermarktungsmodell zu Absprachen zwischen den beteiligten Unternehmen kommen, was wiederum wettbewerbschädlich sein kann. Im Vergleich mit der deutschen Regelung ist insbesondere der Lösungsansatz in Italien von Bedeutung. Ebenso wie in Deutschland wurde

¹³⁶ Hierbei war das Gebot von Mediaset auf den Nicht-Erwerb des Paketes A bedingt. Bedingte Gebote sollten gemäß der Verpflichtungszusagen der Europäischen Kommission im Allgemeinen nicht zugelassen werden, da die Gefahr besteht, dass ein Bieter sein Gebot auf den Erwerb aller (Live-)Rechte bedingt und dies zu einer Marktabschottung auf dem Übertragungsmarkt führt. Obwohl das Gebot von Mediaset nicht auf den Alleinerwerb aller Rechtepakete bedingt war, sah die italienische Lega Calcio das Gebot zu nächst kritisch.

¹³⁷ Ital. AGCM, provv. n. 25966 vom 20. April 2016, I790 – Vendita diritti televisivi serie A 2015-2018; dazu auch <http://uk.reuters.com/article/uk-italy-antitrust-soccer-idUKKCN0UV0UJ>, Abruf am 21. April 2016; <http://www.agcm.it/en/newsroom/press-releases/2290-a-66-million-euro-fine-imposed-on-sky,-mediaset-premium,-lega-and-infront-by-the-italian-competition-authority.html> (Press Release AGCM vom 20. April 2016), Abruf am 21. April 2016; Italian Competition Report Case Summary (amsl-law.it).

dort ein Alleinerwerbsverbot festgelegt, bei dem nicht ausgeschlossen war, dass es durch eine wettbewerbsbeschränkende Koordination auf Bieterebene unterlaufen würde. Das Bundeskartellamt hat dieses Risiko gesehen, dennoch aber auf gegenläufige Vorgaben verzichtet, da ihm nicht angemessen mit Verpflichtungszusagen zu begegnen sei. Die Beschlussabteilung hat sich aber vorbehalten, Sublizenzierungsvereinbarungen im Einzelfall auf ihre Vereinbarkeit mit Kartellrecht zu überprüfen.¹³⁸

488. Insgesamt ist in den Ländern, in denen Fußball-Übertragungsrechte zentral vermarktet werden, somit nur ein sehr schwaches Wettbewerbsniveau für die Rechtfertigung dieser Wettbewerbsbeschränkung als notwendig erachtet worden oder die Zentralvermarktung ist nicht hinsichtlich wettbewerbsbeschränkender Wirkungen kontrolliert, sondern eher aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Fußballvereine toleriert worden.

7.2 Zusammenhang zwischen den nationalen Verpflichtungszusagen

489. Die kartellrechtlichen Verfahren beziehen sich jeweils auf die nationalen Fußball-Wettkämpfe und deren Übertragungsrechte. Die Auswirkungen der nationalen Verfahren können jedoch auch den sportlichen und wirtschaftlichen Wettbewerb auf internationaler Ebene oder auch sich gegenseitig beeinflussen. Das gilt insbesondere für die Vereinbarung spezifischer Verpflichtungszusagen wie Alleinerwerbsverbote und die vergleichbaren Must-offer-Regelungen (Abschnitt 7.2.1). Dies wirft aus Sicht der Monopolkommission Fragen nach einer international einheitlichen Verfahrenspraxis auf (Abschnitt 7.2.2).

7.2.1 Ambivalente Wirkung von Alleinerwerbsverboten (No-single-buyer Rules)

490. In der Praxis werden die wettbewerbsbeschränkende Effekte einer Zentralvermarktung an Fußball-Übertragungsrechten von den nationalen Wettbewerbsbehörden beurteilt. Die Behörden bewerten die Zentralvermarktung in den meisten Fällen im Wege eines Zusagenverfahrens. Hierbei werden Verpflichtungszusagen vereinbart, welche die mit der Zentralvermarktung einhergehenden Wettbewerbsbeschränkungen ausschließen oder abmildern sollen. Die abgegebenen Verpflichtungszusagen, insbesondere die in der Praxis angewandten Alleinerwerbsverbote, generieren nur in geringem Umfang zusätzliches Wettbewerbspotenzial.

491. Maßgeblich für die Beurteilung von Effizienzgewinnen und der sich daraus ergebenden Entscheidung über Verpflichtungszusagen sind bei Zentralvermarktungsmodellen letztlich die Zuschauerpräferenzen, die hinsichtlich der nationalen Fußballübertragungen von deren Qualität und Preis (bei Pay-Angeboten) abhängen. Berücksichtigt man ausschließlich Preisaspekte, so wäre eine starke „No-single-buyer“-Regelung von Vorteil. Diese würde eine höhere Wettbewerbsintensität auf dem Übertragungsmarkt schaffen und dadurch voraussichtlich zu niedrigeren Preisen führen als die verwendeten schwachen Regelungen.

492. Allerdings steigert auch die sportliche Qualität der nationalen Vereine im internationalen Vergleich den Nutzen der Zuschauer. Ein geringeres Maß an Wettbewerb auf der nationalen Ebene könnte die Einnahmen der Fußballvereine steigern und dadurch ihre relative Verhandlungsposition auf dem internationalen Spielermarkt verbessern. Durch die höhere Kaufkraft der nationalen Vereine auf dem Spielermarkt vermag sich bereits die Qualität des gebotenen Fußballs in der Bundesliga zu erhöhen. Allerdings wird der Zuschauernutzen auf anderen Märkten noch offensichtlicher tangiert, wenn etwa der Erfolg in den internationalen Fußball-Wettbewerben berücksichtigt wird. Anzunehmen ist, dass die Zuschauer die erfolgreiche Teilnahme nationaler Fußballvereine an internationalen Wettbewerben, wie dem UEFA-Cup oder der Champions League, wertschätzen.¹³⁹ Eine höhere sportliche Qualität der nationalen Vereine steigert im internationalen Vergleich den Nutzen der Zuschauer. Ein im Vergleich zu anderen Fußball-Ligen geringerer Wettbewerb auf dem Markt für die inländischen Übertragungen kann somit den Nutzen der Zuschauer steigern, indem dadurch ein besseres Ergebnis nationaler Vereine im internationalen Wettbewerb erreicht werden kann (siehe auch Abschnitt 2.2.3).

¹³⁸ BKartA, Beschluss vom 11. April 2016, B6-32/15, Tz. 155.

¹³⁹ Vgl. Abschnitt 2.2.3 in diesem Gutachten.

493. Berücksichtigt man auch diese Effekte, so ist nicht eindeutig, ob ein durch ein Alleinerwerbsverbot bewirktes, höheres Maß an Wettbewerb auf dem Übertragungsmarkt tatsächlich höhere Vorteile für die Zuschauer stiftet und damit zu einer effizienten Situation führt, wie sie nach Art. 101 Abs. 3 AEUV bzw. § 2 GWB anzustreben ist.¹⁴⁰

7.2.2 Notwendigkeit einer international einheitlichen Verfahrensführung

494. Unabhängig von der Stärke der gegenläufigen Effekte beeinflussen die kartellrechtlichen Entscheidungen und Verpflichtungszusagen die Entscheidung auf dem nationalen Sportrechtmarkt.

495. So könnte für die nationale Kartellbehörde ein Anreiz bestehen ein Alleinerwerbsverbot festzulegen, welches ein schwächeres Maß an Wettbewerb auf dem Übertragungsmarkt erzeugt, als es für die Vermarktung der Inlandsrechte anderer Ligen besteht. Verbunden damit (und ohne explizite Berücksichtigung der Unterschiede aufgrund anderer Gegebenheiten wie der Marktgröße) würden die Einnahmen der nationalen Fußballvereine auf diese Weise geringfügig höher ausfallen als bei den ausländischen Konkurrenten. Die Vereine könnten qualitativ bessere Profifußballer auf dem internationalen Spielermarkt anwerben und wären somit auch im internationalen Wettbewerb qualitativ hochwertig präsentiert. Somit ergäbe sich abhängig von der Situation auf den ausländischen Märkten der größte Nutzen für die inländischen Zuschauer.

496. Vor diesem Hintergrund könnten die Kartellbehörden bei der Beurteilung von nationalen Vermarktungsmodellen ihren Eingriff immer abhängig von den im Ausland aktuell bestehenden oder zu erwartenden Regelungen anpassen. Dies würde, bei sonst gleichbleibenden Bedingungen, einen abwärts gerichteten Wettlauf bzw. die Festlegung unteroptimaler kartellrechtlicher Eingriffe begünstigen („race to the bottom“). In dieser Situation könnte sich kein Land mehr durch einen Verzicht auf ein strenges Wettbewerbsrecht besser stellen. Allerdings sind aufgrund des unteroptimalen Eingriffs der Wettbewerbsbehörden Effizienzverluste wahrscheinlich.

497. In einer Gesamtbetrachtung dürften höhere Wohlfahrtsgewinne zu erreichen sein, wenn alle Kartellbehörden das Kartellrecht auf eine möglichst einheitliche Art und Weise anwenden. In diesem Fall wäre ein gleichmäßigeres Maß an Wettbewerb auf dem Übertragungsmarkt und eine ausgeglichene Teilnahme der nationalen Fußballvereine an internationalen Wettbewerben möglich. Doch ist dieses wohlfahrtssteigernde Ergebnis nicht ohne Weiteres zu erreichen, solange die nationalen Wettbewerbsbehörden in isolierten Verfahren vorgehen, in denen sie die Marktwirkungen einzelner Vermarktungsmodelle getrennt voneinander ermitteln. Dies gilt unbeschadet des Austauschs im Netz der europäischen Wettbewerbsbehörden (ECN).¹⁴¹

498. Zu befürworten wäre aus diesem Grunde, dass die Europäische Kommission in Leitlinien zumindest allgemeine Grundsätze für die Definition von behördlichen Auflagen für die Durchführung von Zentralvermarktungen in der EU aufstellt, welche die nationalen Behörden bei ihren Entscheidungen zugrunde legen. Soweit z. B. hinsichtlich der Einkäufe von Spielern oder im Sponsoring nicht nur von EWR-weiten Märkten, sondern eher von einem weltweiten Markt auszugehen ist, bietet sich eine behördliche Koordinierung z. B. auf Ebene des International Competition Network (ICN) an.

8 Fazit und Handlungsempfehlungen

499. Die Zentralvermarktung von Übertragungsrechten an Spielen des deutschen Profi-Fußballs lässt sich aus wettbewerblicher Perspektive nicht eindeutig beurteilen. Ein wichtiger Grund dafür ist aus Sicht der Monopolkommission, dass die Rechte, die vermarktet werden, gesetzlich nicht eindeutig definiert sind. Dies hat zur Folge, dass sich letztlich auch nicht mit Sicherheit sagen lässt, ob die Wettbewerbsbeschränkungen, die mit Vermarktungsmodellen wie dem der DFL verbunden sind, auf Basis der geltenden Wettbewerbsregeln gerechtfertigt sein können. Die Monopolkommission emp-

¹⁴⁰ Siehe Tz. 422 f. in diesem Gutachten.

¹⁴¹ In der Praxis dürfte ein ausreichender Überblick über die internationalen Wettbewerbswirkungen nur schwer herstellbar sein. Theoretisch führen die zur möglichen Steigerung der Gesamtwohlfahrt gegenläufigen Anreize dafür, nur schwache Alleinerwerbsverbote zu etablieren, in ein sogenanntes Gefangenendilemma.

fieht, die Übertragungsrechte ihrem Inhalt nach gesetzlich zu definieren und bestimmten Rechteinhabern eindeutig zuzuweisen.

500. Die Monopolkommission begrüßt, dass die Wettbewerbsbehörden die Zentralvermarktung überprüfen. Abweichend von der bisherigen Marktbeurteilung des Bundeskartellamtes ist sie allerdings der Auffassung, dass zwischen den vermarkteten Rechten gestufte Wettbewerbsverhältnisse bestehen. Insbesondere bei Live-Spielen ist fraglich, ob die Zentralvermarktung effizienter ist als eine Einzelvermarktung und dementsprechend wettbewerblich gerechtfertigt werden kann. In Anbetracht der hohen Bedeutung der Zuschauerpräferenzen für die wettbewerbliche Beurteilung hält es die Monopolkommission für erforderlich, dass Zuschauerbefragungen ein höheres Gewicht bei der Beurteilung künftiger Zentralvermarktungsmodelle eingeräumt wird.

501. Das bisherige evolutive Vorgehen des Bundeskartellamtes, das die Zentralvermarktungsmodelle der DFL jeweils einer vorläufigen Beurteilung unterzogen und das Verfahren beendet hat, nachdem die Beteiligten auf die kartellbehördlichen Bedenken hin Verpflichtungszusagen abgegeben hatten, erscheint angesichts der komplexen wirtschaftlichen und rechtlichen Beurteilung dieser Modelle vertretbar. Allerdings sollte die Praxis der Verfahrensführung aufgrund einer lediglich vorläufigen Beurteilung nicht weiter fortgesetzt werden, da sie nur bedingt tauglich erscheint, um wettbewerblichen Fehlentwicklungen auf Dauer wirksam zu begegnen.

502. Die Monopolkommission weist schließlich darauf hin, dass die internationalen Auswirkungen der Zentralvermarktung (z. B. auf Spielermärkte, im Bereich des Sponsoring) eine international abgestimmte Verfahrensführung erfordern dürften. Sie regt daher an, dass die Europäische Kommission Leitlinien zur Festlegung allgemeiner Grundsätze über behördliche Auflagen für die Durchführung von Zentralvermarktungen erlässt, an denen sich die nationalen Behörden orientieren können.