



UNIVERSITÄT POTSDAM

Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fakultät

Professur für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation

Henk Erik Meier
unter Mitarbeit von Martin Dingler[?]

Die politische Regulierung professioneller Sportligen: Untersucht am Beispiel der deutschen Fußballbundesliga

Projektskizze

Kurzfassung

Professionelle Sportligen sehen sich mit typischen Organisationsproblemen konfrontiert, die sie lösen müssen, um dauerhaft finanziell erfolgreich operieren zu können. Die Lösung dieser Probleme erfordert jedoch häufig die Durchsetzung wettbewerbsrechtlicher Ausnahmeregelungen und versetzt die Anbieter von Profiteamsport in erhebliche politische Abhängigkeiten. Die Sportökonomie hat sich jedoch kaum den politischen Konstitutionsbedingungen der Teamsportindustrie oder sportpolitischen Entscheidungsprozessen gewidmet, obwohl die Profiligen seit geraumer Zeit verstärkt Gegenstand von Regulierungsaktivitäten sind, da die Kommerzialisierung des Sports kritische Interdependenzen zwischen Sport- und Mediensektor nach sich zieht.

Empirisch lässt sich dabei beobachten, dass die Probleme der Teamsportindustrie in mehreren, miteinander verflochtenen politischen Entscheidungsarenen mit durchaus unterschiedlichem Ergebnis bearbeitet werden. Diesen Befund nimmt die vorliegende Projektskizze zum Anlass, ein Untersuchungsdesign zu entwerfen, das sich der Regulierung der Profiligen in den verschiedenen Entscheidungsarenen mit dem Ziel widmet, durch die Berücksichtigung institutioneller Faktoren ein adäquateres Verständnis der Regulierungsprozesse zu ermöglichen. Das Projekt beabsichtigt damit, einerseits einen Beitrag zu einer empirisch gehaltvollen politischen Ökonomie des Profisports zu leisten. Andererseits soll die hier angestrebte Rekonstruktion der politischen Konstitutionsbedingungen der Teamsportindustrie erlauben, empirisch begründete Aussagen über die politische Zukunft der Profiligen und die gebotenen Organisationsentscheidungen zu treffen.

Das Untersuchungsfeld soll am Beispiel des deutschen Profifußballs erschlossen werden. Geplant ist die Untersuchung der politischen Entscheidungsprozesse zu:

1. Zentral- und Exklusivvermarktung der Profiligen in der Bundesrepublik und in Europa,
2. Verankerung der Kurzberichterstattung im Rundfunkstaatsvertrag und
3. Schutzlistenbestimmungen auf europäischer und deutscher Ebene.

[?] Wir danken Dr. Marian Döhler für wertvolle Hinweise.

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	I
Inhaltsverzeichnis.....	II
1. Einleitung	1
2. Forschungsdesign	6
3. Die sektorale Problemstruktur im Bereich der professionellen Sportligen — dargestellt am Beispiel der Fußballbundesliga	7
3.1 Die besonderen Organisationsprobleme professioneller Sportligen.....	8
3.2 Die Verwertungsinteressen professioneller Sportligen.....	17
4. Die zu untersuchenden Entscheidungsprozesse	19
Literatur.....	20
Kurzbiographien.....	24

Henk Erik Meier
unter Mitarbeit von Martin Dingler

Die politische Ökonomie professioneller Sportligen: Untersucht am Beispiel der deutschen Fußballbundesliga

Projektskizze

*„All professional sports leagues restrict entry,
assign exclusive franchise territory, and collude
on a revenue-sharing formula. In general, public
policy tolerates this collusion.“*

Gerald W. Scully
(1995, S. 19-21)

"Sportpolitik ist Medienpolitik, ist Machtpolitik"

Carl Christian von Weizsäcker
(1998, S. 17)

1. Einleitung

Den besonderen Regelungsproblemen professioneller Sportligen wurde in jüngerer Zeit auch in der deutschen Wissenschaft eine zunehmende Aufmerksamkeit zu Teil. Ursächlich dafür ist einerseits die gewachsene wirtschaftliche Bedeutung des professionellen Team-sports, die das Ergebnis seiner zunehmenden Professionalisierung und Kommerzialisierung ist (Büch 1996). Andererseits stellen professionelle Sportligen auf Grund ihrer spezifischen Organisationsprobleme ein reizvolles Objekt ökonomischer Untersuchungen dar.¹ Der sport-ökonomische Mainstream geht davon aus, dass die langfristig profitable Veranstaltung kommerziellen Team-sports exogene Eingriffe, d.h. die Schaffung spezifischer Institutionen als Rationalitätssurrogaten, erfordert. Mit dieser Argumentation wird oft eine wettbewerbsrechtliche Ausnahmestellung des professionellen Ligasports begründet. Die empirisch vorfindlichen Institutionen des professionellen Ligasports tragen jedoch häufig ein doppeltes Antlitz: Sie dienen nicht nur als Rationalitätssurrogate, sondern auch zur Generierung von Marktmacht (Franck 1995), insbesondere auf verbundenen Sektoren wie dem Rundfunkmarkt. Diese Janusköpfigkeit hat dazu geführt, dass die Institutionen des professionellen Team-sports in jüngster Zeit verstärkt in den Fokus der Wettbewerbspolitik geraten sind, was einen weiteren Grund für das wachsende wissenschaftliche Interesse an der Struktur professioneller Sportligen darstellt.

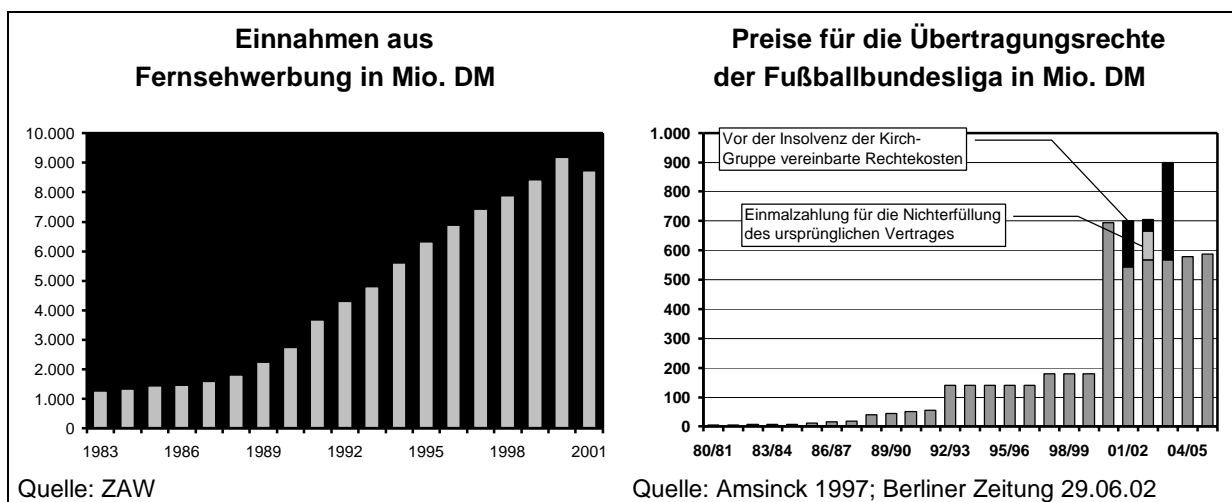
Bislang wird die wissenschaftliche Auseinandersetzung über die Regulierung professionellen Ligasports fast ausschließlich zwischen Sportökonomien und

¹ Aus institutionenökonomischer Sicht ist besonders anziehend, dass im Team-sportbereich die Möglichkeit besteht, den "institutional choice" der Sportligen international vergleichen zu können, wobei die relativ gute Datenlage die Überprüfung von Effizienzthesen erlaubt.

nellen Ligasports fast ausschließlich zwischen Sportökonomern und Wettbewerbsjuristen geführt. Im Mittelpunkt der Debatten steht einerseits die Rechtfertigung der bestehenden wettbewerbsrechtlichen Ausnahmeregelungen. Andererseits bemüht sich die deutsche Sportökonomie seit geraumer Zeit um Gestaltungsempfehlungen für die professionellen Sportligen in Deutschland, die häufig in einer Annäherung an die Institutionen der US-amerikanischen Teamsportindustrie münden, ohne dass die politische Durchsetzbarkeit der angestrebten Organisationsreformen geklärt wäre. Das überwiegend präskriptive Interesse der Sportökonomie hat auch zur Folge, dass die Genese der konkreten Ligainstitutionen und möglicher Pfadabhängigkeiten kaum in den Untersuchungsfokus gerät.

Aus einem politikwissenschaftlichen Blickwinkel muss aber vor allem verwundern, dass die außerordentlich hohe Abhängigkeit professioneller Sportligen von wettbewerbsrechtlichen Ausnahmeregelungen die Sportökonomie nicht dazu inspiriert hat, die politischen Voraussetzungen des professionellen Teamsports bzw. den Einfluss politischer Entscheidungen auf die Ligaorganisation empirisch genauer zu untersuchen, obwohl der professionelle Ligasport als politisch konstituierte Industrie angesehen werden muss (Czada/Lütz 2000). So wurde die zunehmende Professionalisierung und Kommerzialisierung des Sports durch die grundlegende ordnungspolitische Entscheidung zu Gunsten eines dualen Rundfunksystems ausgelöst. Nach der Zulassung privater Rundfunksender standen die Anbieter von Sportsenderechten nicht mehr dem Monopson von ARD und ZDF gegenüber, womit sich ihre Verhandlungsmacht auf dem Markt für Sportrechte erheblich verbesserte. Gleichzeitig erhöhte sich das Erlöspotenzial für attraktive Fernsehenderechte durch die Deregulierung des Marktes für Fernsehwerbung, der sich bis zum Jahr 2001 einer langanhaltenden Sonderkonjunktur erfreute, und die Bedeutung des Sports für die privaten werbefinanzierten Anbieter beträchtlich (Dingler 2002; Meier 2002, Abb. 1).

Abbildung 1:
Entwicklung des Markts für Fernsehwerbung und
der Übertragungsrechte für die Fußballbundesliga



Inzwischen ist nicht zu übersehen, dass die Kommerzialisierung des Sports politische Folgeprobleme zeitigt, die nicht nur in der Verknappung des Free TV-Angebots für die Konsumenten, sondern vor allem in der Schaffung von Markt- und Meinungsmacht im Rundfunk-

sektor bestehen (Weizsäcker 1998).

Eine "politische Ökonomie des Sports" kann daher als unerlässlicher Bestandteil einer empirisch gehaltvollen, positiven Sportökonomie angesehen werden (Heinemann 1998). Die einschlägigen Veröffentlichungen zur Regulierung professioneller Sportligen zeichnen sich jedoch im besten Falle durch ein "kryptodeterministisches" Verständnis der Regulierungsprozesse aus (Mayntz/Scharpf 1995a, S. 45). Unter dem Eindruck der 1998 im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verankerten, heftig umstrittenen kartellrechtlichen Ausnahmeregelungen für den professionellen Ligasport scheint sich unter den Kritikern ein zynisches Verständnis der politischen Regulierungsprozesse durchgesetzt zu haben. Den politischen Akteuren wird generell eine geringe Handlungsfähigkeit gegenüber der sektoralen Interessenstruktur unterstellt. Die Regulierung professioneller Sportligen erscheint als ein nahezu idealtypischer Beleg für die klassische "public choice"-These (Stigler 1971; Posner 1974), dass Regulierung als das Ergebnis der Kapitulation vor einflussreichen Sonderinteressen, die wie der Deutsche Fußball-Bund (DFB) über ein erhebliches Mobilisierungspotenzial verfügen, aufzufassen sei (vgl. bspw. Kruse 2000; Wolf 2000).

Mit diesem einfachen "frame" lässt sich die reale Komplexität der Regulierungsprozesse im Bereich der Sportligen aber nicht adäquat erfassen. Ein derartig holzschnittartiges Verständnis der Regulierung von Sportligen besitzt über den US-amerikanischen Bereich hinaus, in dem die Sonderregulierung des professionellen Teamsports eine lange Tradition hat (Anderson 1995), nur eine begrenzte Gültigkeit. Zum einen gilt auch im Sportbereich die generelle Einsicht der jüngeren Policy-Forschung, dass sich "der" Staat als ein multipler, zum Teil fragmentiert agierender Akteur erweist (Grande/Schneider 1991). So werden die regulatorischen Probleme der professionellen Sportligen in miteinander verflochtenen Politikarenen bearbeitet. In die Regulierung der professionellen Sportligen sind zum einen die nationalstaatliche Ebene und über die Rundfunkgesetzgebung das Verhandlungssystem des kooperativen Föderalismus, zum anderen die Europäische Kommission involviert. Dabei ist zu konstatieren, dass die Durchsetzungschancen der Sportverbände und die Entscheidungskalküle der relevanten politischen Akteure innerhalb dieser politischen Entscheidungsarenen differieren. Während sich der Bundestag bereit fand, die vom DFB für das Überleben der Bundesliga und des Breitensports als unabdingbar dargestellte Zentralvermarktung des Bundesligafußballs vom Kartellverbot auszunehmen, griffen die Länder als Rundfunkgesetzgeber empfindlich in die Verwertungsmöglichkeiten der Veranstalter ein, indem sie das Recht auf Kurzberichterstattung und Schutzlisten positivierten. Diese legislativen Eingriffe können aber nicht mit den Sonderinteressen des Ligasports, sondern allenfalls mit Hinweis auf den "Populismus" der Politik gegenüber dem breiten Sportpublikum "erklärt" werden (Kruse 2000). Schließlich entziehen sich die Regulierungsbemühungen der Europäischen Kommission der eindimensionalen klassischen "public choice"-Erklärung. Die Kommission stellt nicht nur die expliziten kartellrechtlichen Ausnahmeregelungen für Profisport, sondern auch bislang unhinterfragte Grundpfeiler des europäischen Sportmodells auf den Prüfstand, die dem Aufbau von Marktmacht oder der Stabilisierung der Ligaorganisation dienen (De Kepper 2000; Tokarski/Steinbach 2001).

Für die Erklärung der differierenden Verarbeitung von Regulierungsproblemen in unterschiedlichen Arenen existieren in der neo-institutionalistischen Policy-Forschung eine Reihe alternativer und komplementärer Ansätze, die für ein Verständnis der Regulierungsprozesse im Bereich der Sportligen nutzbar gemacht werden sollten. In der institutionell aufgeklärten "public choice"-Schule ist das Konzept des "strukturinduzierten Gleichgewichts" eingeführt

worden, das auf den Einfluss institutioneller Faktoren auf die Nutzenfunktionen der Akteure und die Aggregation dieser Nutzenfunktionen abstellt (Shepsle/Weingast 1981). Die jüngere Policy-Forschung geht davon aus, dass die innere Struktur und Dynamik politischer Entscheidungsprozesse durch historisch kontingente Konfigurationen politisch-strategischer Dispositionen und institutioneller Handlungskapazitäten bedingt ist (Scharpf 1987). Insbesondere für die Regulierungsbemühungen der Europäischen Kommission in anderen Sektoren ist mit Hilfe neo-institutioneller Analysemodelle (Scharpf 1994) überzeugend herausgearbeitet worden, dass Kompetenzverteilung und formelle Entscheidungsverfahren eine erhebliche Bedeutung für die Herausbildung von Regulierungspraktiken haben, wobei die Kommission stets ihre institutionelles Eigeninteresse an der Ausweitung ihres Kompetenzbereichs verfolgt (Schmidt 1997, 1998; Eising 2000). Andererseits drängt die oben vorgestellte einfache "public choice"-Deutung die These auf, dass die unterschiedliche Regulierungspraxis in den einzelnen Entscheidungsarenen möglicherweise auf den differierenden demokratischen Legitimationsbedarf der politischen Akteure zurückzuführen ist. So sieht sich die Bundespolitik einer drohenden Mobilisierung gesellschaftlichen Widerstands gegen eine Liberalisierung der Teamsportindustrie vermutlich direkter ausgesetzt als das exekutivlastige Verhandlungssystem der Länder. Dagegen könnte die eingeschränkte demokratische Legitimation der EU-Kommission und die notorische Schwäche der Interessenverbände gegenüber der Kommission (Bühret/Grande 2000; von Alemann 2000) den europäischen Regulierungsbemühungen eine größere Unabhängigkeit gegenüber den "Sonderinteressen" des professionellen Teamsports erlauben.

Zudem ist in der Policy-Forschung bekannt, dass die jeweilige Ökologie von Politiken, d.h. die sachliche und zeitliche Verknüpfung interdependenter "issues", erheblichen Einfluss auf den Verlauf politischer Entscheidungsprozesse haben kann (Tsebelis 1990). Für die Entwicklung und Regulierung des professionellen Ligasports ist vor allem die Interdependenz des Profisport- und des Mediensektors relevant. So zeitigt die mit der Dualisierung des Rundfunks zumindest verstärkte Kommerzialisierung und Professionalisierung des "benachbarten" Sportsektors, die mit der Ausnahmeregelung für die Zentralvermarktung durch den Bundestag nachträglich legitimiert wurde, medienpolitische Folgeprobleme, die im rundfunkpolitischen Verhandlungssystem der Bundesländer und auf europäischer Ebene bearbeitet werden (müssen). Schließlich geht die Policy-Forschung davon aus, dass sich durch sektorales Politiklernen relativ stabile politikfeld- und arenenspezifische Politikstile herausbilden können (Knoepfel/Kissling-Näf 1998). Aus dieser Perspektive ließe sich die politische Bearbeitung der Probleme der Sportligen möglicherweise als eine sektorspezifische Ausprägung des allgemeinen Verlaufsmusters in anderen europäischen Politikfeldern rekonstruieren, in denen auf die Folgeprobleme einer Deregulierung, hier: des Rundfunksektors, häufig mit einer qualitativ neuen Form der "Re-Regulierung" reagiert wird (Majone 1996).

Auf Grund dieser Überlegungen wird daher hier die Auffassung vertreten, dass der Befund einer stark differierenden Verarbeitung der Regulierungsprobleme im Bereich der Sportligen zum Anlass genommen werden sollte, die *politische Ökonomie der Regulierung des professionellen Ligasports in den einzelnen Entscheidungsarenen empirisch zu untersuchen und nach ihrem dauerhaften Einfluss auf die Institutionen der Teamsportindustrie zu fragen*. Das hier vorgeschlagene Forschungsprojekt versteht sich daher als ein erster Schritt auf dem Weg zu einer empirisch gehaltvollen politischen Sportökonomie, die sich nicht in präskriptiven Erwägungen erschöpft, sondern die politischen Voraussetzung des Profisports reflektiert. Dagegen ist die Untersuchung der Regulierung professioneller Sportligen aus der

Perspektive der Policy-Forschung deshalb von hoher Attraktivität, weil sich dieser "issue" einerseits im Überlappungsbereich der Politikfelder Medienpolitik und Sportpolitik befindet und hier andererseits die Verknüpfung der und die Problemverarbeitung in den einzelnen Entscheidungsebenen des europäischen Mehrebenensystems exemplarisch studiert werden kann.

Um die politische Logik der Regulierung der Sportligen in den verschiedenen Entscheidungsarenen adäquater als bislang zu erfassen, soll an die konzeptionellen und methodischen Angebote der empirischen Policy-Forschung, insbesondere die Forschungsheuristik des "akteurszentrierten Institutionalismus", anknüpft werden (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 1997). Für eine explorative Untersuchung des Regelungsfeldes bietet sich vor allem eine Rezeption der von Döhler und Manow (1997) zugespitzten analytischen Unterscheidung zwischen sektoralen Interessenkonstellationen und politischen Entscheidungsstrukturen an. Diese begriffliche Polarisierung verdeutlicht noch einmal die grundlegende Hypothese des vorliegenden Forschungsprojektes, dass die Regulierung gesellschaftlicher Sektoren nicht allein "interessendeterministisch" erklärt werden kann, sondern für ein adäquates Verständnis der Regulierungsprozesse eine Integration interessen- und strukturdeterministischer Ansätze notwendig ist. Ein adäquateres Verständnis der politischen Dynamik der Regulierungsprozesse erscheint andererseits geeignet, begründete Aussagen über die Zukunft der professionellen Teamsportindustrie in Deutschland und Europa formulieren zu können.

Für das hier vorgeschlagene Forschungsprojekt im Grenzbereich zwischen Sportökonomik und Medienpolitik sollen daher zwei Untersuchungsfragen leitend sein. Die erste Untersuchungsfrage zielt auf einen Beitrag zu einer empirisch gehaltvollen politischen Ökonomie der professionellen Sportligen ab.

Untersuchungsfrage 1:

Warum werden die Regulierungsprobleme des professionellen Ligasports in den einzelnen Entscheidungsarenen (rundfunkpolitisches Verhandlungssystem der Länder, Bundespolitik, Europäische Union) unterschiedlich verarbeitet? Welche Rolle spielen Faktoren wie die formelle Struktur und die Kompetenzverteilung unter den einzelnen Entscheidungsarenen, institutionelle Eigeninteressen, die Offenheit der Entscheidungsarenen für Verbandsinteressen sowie die Herausbildung spezifischer Regulierungspraktiken?

Die Beantwortung dieser Untersuchungsfrage wird es erlauben, die politischen Konstitutionsbedingungen des professionellen Ligasports in Deutschland und Europa genauer zu rekonstruieren. Dies soll die Grundlage für die Beantwortung der zweiten, pragmatisch orientierten Untersuchungsfrage schaffen, die sich darauf richtet, die präskriptiven Überlegungen der Sportökonomik zu flankieren.

Untersuchungsfrage 2:

Welche Ligainstitutionen des professionellen Teamsports werden sich in der komplexen Governance-Struktur vermutlich langfristig behaupten können und welche Organisationsentscheidungen sollten dem professionellen Ligasport in Deutschland deshalb empfohlen werden?

2. Forschungsdesign

Diese leitenden Untersuchungsfragen sollen am Beispiel der Deutschen Fußballbundesliga untersucht werden. Für diese Fokussierung auf den Profi-Fußball spricht, dass Fußball in Deutschland die mit Abstand attraktivste Sportart darstellt. Diese Massenattraktivität verschafft den Interessenvertretern des Profi-Fußballs einerseits ein erhebliches politisches Mobilisierungspotenzial, andererseits ist sie für die überragende Bedeutung des Fußballs auf dem Programmbeschaffungsmarkt und die weit vorangeschrittene Kommerzialisierung dieser Sportart verantwortlich. Die Regulierung des Profi-Fußballs hat darüber hinaus weitreichende Implikationen für die Verfassung anderer Profi-Ligen.

Die Untersuchungsfragen sollen mit Hilfe eines klassischen qualitativen Fallstudien-Designs beantwortet werden, das es erlauben soll, die relevanten Phänomene in einem "real-life context" zu untersuchen (Yin 1994; Stake 1995). Kernelement des empirischen Designs soll die **theoretische reflektierte Rekonstruktion ausgewählter politischer Entscheidungsprozesse** in den verschiedenen Entscheidungsarenen zu Problemen der professionellen Sportligen sein. Die gezielte Suche nach "kritischer Evidenz" soll es erlauben, durch den Vergleich von Verläufen und Ergebnissen der Entscheidungsprozesse systematische Muster, die im Idealfall "different patterns of causation" darstellen, zu identifizieren (King et al. 1994; Ragin 1994). Dabei wird hier durchaus nicht geleugnet, dass eine derartige "small N-research" vor Problemen bei der kausalen Attributierung steht, die auf die im Vergleich zu den Untersuchungseinheiten hohe Zahl relevanter Einflussfaktoren und die daraus resultierende schwierige Handhabung möglicher Interaktionseffekte zurückgehen (Beer 1963; Lieberson 1991). Ein möglicher Vorteil der komparativen Fallstudienanalyse besteht jedoch darin, dass durch die Verwendung logischer Wahrheitstabellen Multikollinearitäten und Interaktionseffekte besser als mit statistischen Verfahren gehandhabt werden können (Ragin 1987, 1994). Dies ist insbesondere im Bereich politischer Entscheidungsprozesse relevant, in den Politikergebnisse oft durch eine komplexe Konfigurationen einzelner Faktoren zustandekommen. Allerdings werden die Ergebnisse des hier skizzierten Projektes nur in "analytischen Verallgemeinerungen" bestehen können (Yin 1994), auch wenn hier versucht werden soll, eine empirisch begründbare Prognose zu formulieren.

Die Regulierungsprozesse sollen insbesondere mit Blick auf folgende Untersuchungsdimensionen bzw. Variablenkomplexe rekonstruiert werden:

- Formale Struktur der relevanten Entscheidungsarenen
- Kompetenzverteilung in und zwischen den Entscheidungsarenen
- Formelles und informelles Einflusspotenzial der politischen Akteure
- Strategische Zielsetzungen der politischen Akteure
- Institutionelle Eigeninteressen der politischen Akteure
- Existenz und Ausformung sektor- und institutionenspezifischer Regulierungstraditionen
- Sektorale Interessenstruktur und Mobilisierungspotenzial der sektoralen Interessen
- Einflussbeziehungen zwischen Entscheidungsarenen und sektoralen Interessen
- Interaktionsverlauf und Interaktionsergebnis

Für die Rekonstruktion der Entscheidungsprozesse soll ein **Erhebungsmix** aus Aktenanalysen (Protokolle, Entwürfe etc.), Recherchen in den einschlägigen Veröffentlichungen und Experteninterviews realisiert werden. Diese Expertengespräche sind zum einen notwendig, um eine Verzerrung der Untersuchungsergebnisse durch isolierte Erhebungen zu ver-

meiden (Jick 1979). Insbesondere bei Aktenanalysen stellt sich die Frage, inwieweit das Aktenmaterial informelle Vorgänge ausspart. Akten unterliegen in der Regel einem "Herstellungsbias" und können daher nicht als objektive Texte aufgefasst werden (Reh 1995; Silverman 1995).

Neben der Intention, den Verlauf von Entscheidungsprozessen auch mit Hilfe narrativer Interviews nachzuzeichnen, sind die Expertengespräche mit politischen Akteuren und Sportfunktionären auf deutscher und europäischer Ebene auch deshalb essentiell für das Forschungsprojekt, da auf diese Weise die für die Regulierung der professionellen Sportligen relevanten Leitbilder und Zukunftsszenarien erhoben werden sollen. Im Einzelnen wurde an Interviews mit Vertretern folgender Institutionen und Organisationen gedacht:

- Deutscher Fußball-Bund (DFB)
- Die Liga-Fußballverband e.V. (Ligaverband)
- Deutsche Fußball-Liga GmbH
- Einzelne Bundesligavereine
- EU-Büro des Deutschen Sports
- UEFA
- Bundestagsabgeordnete/Bundestagsreferenten Sportausschuss
- Bundeskartellamt
- Rundfunkreferenten und Staatskanzlisten der Länder
- Landtagsabgeordnete
- Europäische Kommission
- Europaparlamentarier

Im nächsten Abschnitt wird eine erste Skizze der sektoralen Problemstruktur des Politikfeldes vorgelegt, die den Zweck hat, die für die Regulierung professioneller Sportligen relevanten politischen Entscheidungsprozesse zu identifizieren.

3. Die sektorale Problemstruktur im Bereich der professionellen Sportligen — dargestellt am Beispiel der Fußballbundesliga

Die sektorale Interessenstruktur der professionellen Sportligen ist durch zwei miteinander verwobene Problemkomplexe gekennzeichnet. Die Sportökonomik hat sich vor allem jenen *spezifischen Organisationsproblemen der Teamsportindustrie* gewidmet, die häufig als Beleg für die wettbewerbsrechtliche Ausnahmestellung des professionellen Ligasports dienen. Von existenzieller Bedeutung für die Profitabilität der Profiligen ist aber nicht nur die erfolgreiche Bewältigung dieser Organisationsprobleme durch geeignete Institutionen. Da Profisport gezielt für den Weiterverkauf an interessierte Abnehmer produziert wird und eine nahezu symbiotische Beziehung zu den Medien, vor allem zum Fernsehen, eingegangen ist, ist für die Profitabilität der Profiligen auch die *Regulierung der Verwertungsmöglichkeiten* für Sportrechte von zentraler Bedeutung.

Im Folgenden wird zunächst auf die Organisationsprobleme professioneller Sportligen und ihre Bewältigung im Fall der Fußballbundesliga eingegangen. Anschließend wird die Regulierung der Verwertungsrechte der Fußballbundesliga skizziert.

3.1 Die besonderen Organisationsprobleme professioneller Sportligen

Nach Auffassung der Sportökonomie stehen professionelle Sportligen vor spezifischen Organisationsproblemen, die sie lösen müssen, wollen sie langfristig profitabel arbeiten. Diese Organisationsprobleme resultieren aus der besonderen zweistufigen Produktionsstruktur der Sportligen. In professionellen Sportligen werden auf der Clubebene die Ressourcen zu Mannschaften gebündelt, die auf Ligaebene die vermarktbareren Spiele und Meisterschaften produzieren (Franck/Müller 1998). Unterhaltung durch Profisport entsteht als Gemeinschaftsprodukt konkurrierender, aber sowohl in Angebot als auch Nachfrage wechselseitig voneinander abhängiger Mannschaften (Lehmann/Weigand 1997). Das relevante und zu optimierende Produkt professioneller Sportligen stellt nach einhelliger Auffassung der Sportökonomik das "Meisterschaftsrennen" dar, das aus der Summe der Spieler aller beteiligten Clubs entsteht und dessen Attraktivität für die Zuschauer gemeinsam zu maximieren ist (Franck 1995; Enderle 2000). Die Leistungsproduktion im Team-Sport hat den Charakter einer "assoziativen Konkurrenz" (Heinemann 1995, S. 186) und wird auf Grund der Notwendigkeit zur "joint value maximation" als "naturally collusive" angesehen (Scully 1995, S. 21). Für die US-amerikanische Literatur stellt darum die Liga die "natürliche Firma" im professionellen Ligasport dar (Rosen/Sanderson 2000). Die Maximierung des gemeinsamen Nutzens durch konkurrierende Clubs konstituiert eine typische Kollektivgutproblematik, die das fragile Abhängigkeitssystem der Profiligen destabilisieren kann. Die einzelnen Clubs üben auf Grund ihrer eigennutzmaximierenden Interaktionen ständig externe Effekte aufeinander aus, die die Profitabilität der Liga gefährden können. Daher gehen die Mannschaften, die an der Produktion eines Meisterschaftsrennens teilnehmen, Abhängigkeitsverhältnisse mit ihren Gegnern ein. Die Clubs sind in der Regel in ein Produktions- und Vermarktungssystem eingebunden, das diverse Rechte des einzelnen Vereins einschränkt und der Liga überträgt (Thöni/Haas 2000). Für die für den professionellen Ligasport beanspruchte wettbewerbsrechtliche Ausnahmestellung ist entscheidend, dass diese regulierenden Eingriffe in die Funktionsweise des Produkt- und des Arbeitsmarktes die Aufgabe haben, einen geeigneten Rahmen zu schaffen, ohne den der sportliche Wettbewerb möglicherweise nicht aufrechterhalten wäre (Frick et al. 1999). Die Wahl geeigneter Ligainstitutionen stellt allerdings ein nicht-triviales Problem dar, da zwischen einzelnen Zielen wie zwischen der Aufrechterhaltung eines hohen Spannungsgrades und der Sicherung der Anreizkompatibilität Spannungsverhältnisse bestehen (Dietl/Franck 1999).

Ein Vergleich zwischen dem europäischen Sportmodell und der geschlossenen Organisation der amerikanischen Profiligen macht deutlich, dass die ? nach Auffassung der Sportökonomie allgemein gültigen ? Organisationsprobleme der Sportligen offensichtlich mit Hilfe sehr verschiedener Institutionen bearbeitet werden. In den amerikanischen Profiligen ist ein recht elaboriertes Instrumentarium zur Handhabung dieser Organisationsprobleme entwickelt worden, von dem die europäischen Ligen noch weit entfernt sind. In der deutschen Sportökonomie werden daher die Institutionen der amerikanischen Teamsportindustrie seit einiger Zeit als vorbildhaft für die Organisation von Profiligen dargestellt (Franck 1995, 2000; Enderle/Schellhaaß 1999; Enderle 2000). Zwar ist die Überlegenheit der amerikanischen Ligen gegenüber dem europäischen Kooperationsdesign hinsichtlich der Ausgeglichenheit des sportlichen Wettbewerbs durchaus fragwürdig (Frick et al. 1999), die Produktionseffizienz der amerikanischen Teams ist jedoch vermutlich höher. Ebenso dürfte ihre finanzielle Situation weitaus besser sein als die vieler Vereine in der ersten Bundesliga (Frick 2000).

Die amerikanischen Sportligen sind ? ungeachtet ihrer Bezeichnung als Franchise-Systeme ? als geschlossene Produzentengenossenschaften organisiert, die den Profitinteressen der Veranstalter verpflichtet sind (Franck 1995).² Es fehlt einerseits ein Relegations-system, andererseits können Clubs wie erwerbswirtschaftliche Organisationen veräußert werden und ihren Standort wechseln. Um die Heterogenität der verfolgten Ziele innerhalb der Liga zu begrenzen, haben einzelne US-amerikanischen Profiligen auch zu einer Organisation als "single entity" gegriffen. Die Investoren halten nicht nur Anteile an einzelnen Mannschaften, sondern gleichzeitig an der Liga. Die Clubs sind damit zwar eigenständige wirtschaftliche Einheiten, ihre gemeinsamen Ziele finden aber auch in der Verteilung der Kapitalanteile Ausdruck (Haas 2002). Für den europäischen Kontext ist allerdings gemutmaß worden, dass diese Organisationsform hier unter Glaubwürdigkeitsproblemen leiden würde, da der Eindruck entstehen könnte, dass die Ergebnisse des Meisterschaftsrennens den Entscheidungen einer zentralen Instanz unterliegen (Enderle 2000).

Das europäische Sportmodell betont dagegen traditionell die Aufgaben der Ausübung und Förderung einer Sportart ohne erwerbswirtschaftliche Interessen und stellt die integrativen und gesundheitlichen Wirkungen des Breiten- und Amateursports in den Vordergrund. Im Gegensatz zu den amerikanischen Profiligen sind die Verbände nach demokratischen Prinzipien organisiert. So wurden auch in den Statuten des Deutschen Fußballbundes die Clubs lange Zeit in der Rechtsform des "eingetragenen Vereins (e.V.)" geführt, die ein gemeinnütziges Ziel verfolgen und ehrenamtlich geführt werden. Inzwischen wird auch in Deutschland der Profifußball von Kapitalgesellschaften veranstaltet, diese müssen sich aber unter der Kontrolle der Sportvereine befinden (§ 8 Nr. 2 LV-S). Auch das traditionelle Sportverständnis in Deutschland zeichnet sich eine gewisse Distanz zum "Profitdenken" aus (Enderle 2000). Nichtsdestotrotz hat sich auch in Deutschland relativ früh der Fußball professionalisiert und kommerzialisiert. Die "duale" Struktur des Sports hat zwischen Profiligen und den Sportverbänden eine Reihe von Zielkonflikten zur Folge, da eine professionelle Sportliga zur Erreichung ihrer kommerziellen Erfolgs weder zwingend einen Verband noch einen Amateurbereich benötigt.³ Die Verbandsrepräsentanten fühlen sich zudem möglicherweise eher dem Leitbild des Amateursports und den Funktionserwartungen politischer Entscheidungsträger in den Sport verpflichtet, so dass die Interessendivergenzen zwischen Ligen und Verbänden auch für die Vertretung der Ligainteressen in den politischen Entscheidungsarenen eine Rolle spielen könnten (Schellhaaß/Enderle 1999).

Nach Ansicht der Sportökonomik besteht die für das Überleben professioneller Sportligen entscheidende Herausforderung darin, einen ausreichenden hohen Grad an Zuschauerattraktivität aufrechtzuerhalten. Die Attraktivität von Sportligen stellt dabei ein mehrdimensionales Problem dar.

² Die Charakterisierung als Genossenschaften ist deshalb gerechtfertigt, weil die Profiligen nach dem genossenschaftlichen Prinzip der Konzentration der Verfügungsrechte bei den Mitgliedern organisiert sind, denen umfangreiche "voice"-Rechte zur Verfügung stehen (Franck 1995, S. 133-6).

³ Handfeste wirtschaftliche Interessendivergenzen existieren vor allem bei Länderspielen, die die Haupteinnahmequelle des DFB sind, während die Vereine verpflichtet sind, Spieler für Länderspiele gegen eine — bescheidene — Entschädigung abzustellen, und ein erhebliches Risiko (Verletzungen) eingehen. Erhebliche Interessendivergenzen treten auch bei der obligatorischen Nachwuchsförderung auf, da ausbildende Vereine die später eintretenden Einzahlungsüberschüsse nur bedingt internalisieren können. Interessenharmonie besteht dagegen bei der allgemeinen Förderung der Sportart (Schellhaaß/Enderle 1999).

Ein Teilaspekt der Ligaattraktivität besteht in einer ausreichend hohen *Aussagekraft des Meisterschaftsrennens*. Als Mindestvoraussetzung für die erfolgreiche Veranstaltung eines Meisterschaftsrennens kann die Implementation eines einheitlichen und hinreichend klaren Regelsystems gelten, denn ohne solche Regeln wären Spielergebnisse und Meisterschaften umstritten und aus der Sicht des Zuschauers von zweifelhaftem Wert (Scully 1995). Eine weitere Mindestleistung der Liga besteht zum anderen in der Terminkoordination bzw. der Aufstellung von Spielplänen. In Deutschland regelt der DFB als einziger Fachverband den deutschen Fußballsport über ein eigenständiges Verbandsrecht. Die Terminkoordination hat dagegen nach der Strukturreform der Liga nun die Deutsche Fußball Liga GmbH inne (§ 1 DFL-S).

Das Interesse der Konsumenten an einer möglichst hohen Aussagekraft der Meistertitel hat zur Folge, dass Sportligen als eine besondere Art von "natürlichen Monopolen" aufgefasst werden, wobei diese Eigenschaft nicht auf spezifische Kostenfunktionen⁴, sondern auf die Nutzungserwartungen auf der Absatzseite zurückgeführt wird (so schon: Neale 1964). Der Nutzen der Konsumenten ist umso größer, je mehr Aussagekraft der Meistertitel hat (Franck/Müller 1998). Die Konkurrenz anderer Ligen verringert den Wert des Wettbewerbs aus Sicht der Zuschauer und damit die Attraktivität der Liga, da bei konkurrierenden Ligen immer fraglich ist, wer der "wahre" Meister ist. Andererseits ist eine Konkurrenz mehrerer Ligen geeignet, Spielermobilität und -gehälter zu erhöhen und damit die finanzielle Stabilität etablierter Ligen zu beeinträchtigen (Scully 1995). Während die US-amerikanischen Sportligen vor dem Marktzutritt konkurrierender Ligen nicht geschützt sind und versuchen müssen, diese Gefahr durch eine geschickte Vergabe der Franchise-Rechte gering zu halten⁵, werden die europäischen Profiligen vor dem Marktzutritt konkurrierender Ligen zumindest auf der nationalen Ebene durch die pyramidische Struktur der europäischen Sportverbände geschützt. Durch diese hat der nationale Dachverband eine Monopolstellung im Bereich der Veranstaltung nationaler Meisterschaften inne (EU-Kommission 1998). Da die nationalen Spitzenverbände sich bei der Vergabe von Fernsehrechten zunehmend unternehmerisch verhielten, wird dieses bislang nicht hinterfragte Arrangement von der EU-Kommission kritisch auf seine Vereinbarkeit mit dem Kartellverbot der Art. 81 und 82 EGV beäugt (De Kepper 2000). Gemäß der DFB-Satzung hat der DFB als einziger nationaler Fachverband den Zweck und die Aufgabe, die erste und die zweite Bundesliga als seine Vereinseinrichtungen zu organisieren. Er kann diese Rechte aber auch auf einen Mitgliedsverband oder andere Verbände übertragen (§§ 4 und 6 DFB-S). Dies hat er nach der Strukturreform im Jahr 2000 getan, indem er Betrieb und Vermarktung der Fußballbundesligen aus den Liga-Verband übertrug.

Die Attraktivität des Meisterschaftsrennens stellt nach Auffassung der Sportökonomie jedoch nicht nur eine Funktion der Aussagekraft der Meisterschaft, sondern vor allem der Qualität des sportlichen Wettbewerbs dar. Diese Qualität hat zwei Dimension, eine absolute und eine relative. Das *absolute Attraktivitätsproblem* betrifft das Niveau des Wettbewerbs

„and that depends on the quality of athletic talent fielded. [...] If the supply were perfectly elastic, the number of major leagues or teams within a league would have no effect on the absolute quality of play. But

⁴ Allerdings kann auch von relativ hohen Fixkosten und sinkenden Grenzkosten bei der Produktion einer Meisterschaft ausgegangen werden (Thöni/Haas 2000).

⁵ Empirisch tendieren rivalisierende Ligen zum Zusammenschluss (Downward/Dawson 2000).

prime athletic talent is scarce." (Scully 1995, S. 23)

Dies ist einer der Gründe dafür, dass die Teamsportindustrie in den USA den Umfang der geschlossenen Ligen restringiert, um die gemeinsame Gewinnerzielung durch die Aufrechterhaltung eines attraktiven Spielniveaus zu maximieren. Die Vergabe exklusiver Franchise-Rechte für die Profiligen unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Leistungsfähigkeit der Teams dient dazu, die "Kontamination" der Liga durch weniger leistungsfähige Teams, die — etwa wegen kleinerer Stadien oder eines begrenzten Einzugesgebietes — über ein geringeres Ertragspotenzial verfügen und daher in geringerem Maße in die Teamstärke investieren (El-Hodiri/Quirk 1971), zu verhindern (Franck 1995). Da die amerikanischen Profiligen in erheblichen Umfang eine Subventionierung der schwächeren durch die stärkeren Teams betreiben, sehen sie sich aber auch vor der Gefahr, dass diese Umverteilungsmaßnahmen Trittbrettfahrerprobleme nach sich ziehen (Frick et al. 1999). Für alle Teams werden daher zusätzlich Gehaltsuntergrenzen festgesetzt, um schwachen Clubs ein Mindestniveau an Talentinvestitionen vorzuschreiben (Dietl/Franck 1999).

Einer der gravierendsten Unterschiede dieser Form der Ligaorganisation zum europäischen Sportmodell besteht darin, dass die europäischen Ligen keine geschlossenen Systeme darstellen, die exklusive Franchise-Rechte an Mitglieder unter Profitgesichtspunkten vergeben. Die Zusammensetzung der Liga wird durch einen pyramidischen Ligaaufbau und das Relegationssystem geregelt. Der Aufstieg eines Clubs in die erste Liga erfolgt in erster Linie auf der Grundlage seines sportlichen Abschneidens in der Vorsaison in der zweiten Liga (EU-Kommission 1998). In der Fußballbundesliga ist die Voraussetzung für die Erteilung der Lizenz an die Vereine die sportliche Qualifikation über das Relegationssystem, der Nachweis organisatorischer, spieltechnischer und sicherheitstechnischer Anforderungen sowie der Nachweis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (§ 2 LO). Die Richtlinien zur Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Anhang IX LO) sehen vor, dass für die Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vorrangig die Liquiditätsverhältnisse des Lizenzbewerbers ausschlaggebend sind, daneben werden Vermögenslage (Eigenkapital als Risikopuffer und Haftungsfunktion) berücksichtigt. Der Eintritt eines Clubs in die Profiligen wird also nicht von der langfristigen Besserstellung der Altmitglieder abhängig gemacht, sondern lediglich von der Möglichkeit, in den unteren Ligen jeweils den relativ stärksten Pool an Mannschaftstalent zusammenzustellen. Da Marktpotenziale hier nur eine untergeordnete Rolle spielen, ist im europäischen Sportmodell einerseits die Gefahr einer Kontamination der Liga besonders hoch (Dietl/Franck 1999). Andererseits verstärkt das Relegationssystem die Tendenz der Sportligen zur Hyperinvestition (s.u.). Vom Gesichtspunkt der Profitabilität der Sportligen ist das geschlossene Ligamodell dem Relegationssystem also eindeutig vorzuziehen, auch wenn die Relegation die Trittbrettfahrerprobleme der spielschwachen Mannschaften durch die Drohung des wirtschaftlich gravierenden Abstiegs reduziert.

Die wettbewerbsrechtliche Sonderstellung des Profisports wird jedoch vor allem mit der Notwendigkeit begründet, dass sich für Profiligen ein *relatives Attraktivitätsproblem* stellt. Diese erstmals von Neale (1964) unter der Bezeichnung "Louis-Schmelting-Paradox" eingeführte Überlegung stellt das Kernelement der ökonomischen Theorie des professionellen Ligasports dar, auch wenn ihre empirische Geltung durchaus umstritten ist.⁶ Diese "uncer-

⁶ So kommt ein jüngeres Survey der empirischen Forschung zum Zusammenhang zwischen relativer Attraktivität und Zuschauernachfrage zu dem Schluss, dass die "uncertainty of outcome-hypotheses" in der Literatur

tainty of outcome-hypotheses" besagt, dass die Attraktivität der Liga für den durchschnittlichen Sportzuschauer von der Verschärfung des sportlichen Wettbewerbs abhängt: Je enger das Meisterschaftsrennen, umso größer ist das Interesse der Zuschauer.

„Greater equality of playing strength and hence more uncertainty about the outcome of games, up to some level, is wealth-maximizing. League attendance and probably Nielsen ratings are higher when team standings are closer within a league or a season.” (Scully 1995, S. 25)

Die Spannung eines Meisterschaftsrennens stellt aber ein Teamprodukt der gesamten Liga dar, das durch das spielstärkemaximierende Verhalten und die dauerhafte Dominanz einzelner Clubs gefährdet werden kann. Für den professionellen Ligasport ist charakteristisch, dass im Mannschaftssport Erfolg grundsätzlich käuflich ist. Sportlicher Erfolg zieht in der Regel finanziellen Erfolg nach sich (empirisch für die Bundesliga: Lehmann/Weigand 1997), so dass sich die dauerhafte Dominanz eines Vereins einstellen. Diese Entwicklung reduziert für die Zuschauer den Spannungsgrad und verringert damit die Attraktivität der gesamten Liga. Sie stellt eine "negative Dominanzexternalität" der starken Clubs für die schwachen Clubs dar (Franck 1995). Dieses prinzipielle Problem wird in den europäischen Sportligen noch einmal durch die Existenz europäischer "Superwettbewerbe" verschärft, die das Erlöspotenzial spielstarker Mannschaften sprunghaft steigern können.

Um eine größere Ausgeglichenheit des sportlichen Wettbewerbs zu garantieren, haben die meisten professionellen Sportligen daher Umverteilungsregeln, vor allem einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den starken und schwachen Clubs, implementiert. In den amerikanischen Profiligen wird darüber hinaus eine Talentverteilung praktiziert (Scully 1995). Zentrale Institution der solidarischen Finanzverfassung der US-amerikanischen Profiligen ist zumeist die "Zentralvermarktung" der Fernsehrechte. Eine dezentrale Vermarktung der Übertragungsrechte ist geeignet, die wirtschaftliche Disparität zwischen den Teams weiter zu erhöhen und eine Differenzierungsspirale mit der Folge eines dauerhaften Spannungsverlustes der Liga nach sich zu ziehen. Die spielstarken Clubs können in der Regel auf Grund der größeren Aufmerksamkeit und Zuschauernachfrage höhere Einnahmen erzielen (Kruse 2000). Bei einer Einzelvermarktung der Fernsehrechte würden daher die Fernseherlöse der Clubs sehr stark differieren. In den Zentralvermarktungssystemen werden die Einnahmen aus dem gemeinsamen Rechteverkauf dagegen nach einem festen Schlüssel unter den Ligamitgliedern verteilt. Mit Blick auf die empirische Literatur muss allerdings die Effektivität dieser Umverteilungsarrangements bei der Herstellung einer möglichst hohen Ausgeglichenheit des sportlichen Wettbewerbs bezweifelt werden (Fort/Quirk 1995; Downward/Dawson 2000).

Auch in der deutschen Fußballbundesliga stellt die Zentralvermarktung der Übertragungsrechte die zentrale Institution der Profiligen dar. Wie in der US-amerikanischen Teamsportindustrie wird die Zentralvermarktung damit gerechtfertigt, das relative Attraktivitätsproblem zu bewältigen und dauerhafte Dominanzexternalitäten zu vermeiden. Die Zentralvermarktung der Fernsehübertragungsrechte und eine daran gebundene Erlösverteilung wurde vom Deutschen Fußballbund seit dem erstmaligen Verkauf der Fernsehübertragungsrechte praktiziert. Sie erstreckte sich bis 1997 auch auf die europäischen Superwettbewerbe, was angesichts der prekären Effekte der Superwettbewerbe auf die relative Attraktivität der Liga und die Anreize zu Hyperinvestitionen durchaus im Gesamtinteresse der Liga lag (Schell-

"overworked" worden sei (ausführlich: Downward/Dawson 2000, chap. 7). Für die deutsche Fußballbundesliga stellen Frick et al. (1999) fest, dass zwar ein positiver Zusammenhang zwischen Ungewissheit über den sportlichen Ausgang und der Ticketnachfrage besteht, dieser aber vergleichsweise schwach ausfällt.

haaß/Enderle 1998). Der DFB schuf mit der Zentralvermarktung aus kartellrechtlicher Sicht ein Syndikat, also ein Kartell mit festen institutionellen Strukturen (Kruse 2000). Der Lizenzvertrag des DFB, der Grundlage für die Zulassung der Vereine zum Profisport ist, legt u.a. fest, dass die Vereine das Lizenzspielerstatut, das eine Zentralvermarktung und Umverteilung der TV-Gelder vorsieht, anerkennen (Wertenbruch 1993). Das Lizenzspielerstatut stellt somit einen ökonomischen Nicht-Standardvertrag dar, der aus einem explizitem Kaufvertrag und einem impliziten Vertrag über die Verteilung der Einnahmen auf die einzelnen Clubs besteht (Schellhaaß/Enderle 1998). Für dieses Arrangement — und gegen die von Kartellrechtlern geforderte dezentrale Vermarktung mit anschließendem Spielstärkenausgleich über Solidarfonds — wird häufig angeführt, dass die Zentralvermarktung eine größere Interessenskongruenz zwischen den Clubs herstellt, da diese ihren individuellen Gewinn dadurch steigern, dass der Gesamterlös der Liga maximiert wird (Endele 2000). Die Zentralvermarktung hat aus Sicht der Liga auch den Vorteil, langwierige Verteilungskonflikte zwischen starken und schwachen Clubs zu vermeiden, die bei nachträglichen dezentralen Verteilungsverhandlungen unweigerlich eintreten würden, und Opportunismusprobleme bei der Feststellung der Fernseheinnahmen zu umgehen (Schellhaaß/Enderle 1998).

Dieses Arrangement geriet Anfang der neunziger Jahre in den Fokus der Wettbewerbspolitik, namentlich des Bundeskartellamtes, weil das bis zur Zulassung privater Anbieter bestehende bilaterale Monopol zwischen dem DFB und den öffentlich-rechtlichen Fernsehveranstaltern nach der Dualisierung von einem Angebotsmonopol abgelöst worden war. Das Bundeskartellamt untersagte 1994 die Zentralvermarktung der UEFA-Pokalspiele durch den DFB. Dieses Kartellverbot beruhte darauf, dass das Kartellamt dem DFB den Veranstalterstatus nicht nur, was nachvollziehbar gewesen wäre, für die europäischen Superwettbewerbe, sondern generell absprach. Dies widerspricht der Auffassung der herrschenden Lehre der Sportökonomie, die die Liga als natürlichen Veranstalter ansieht, da der wirtschaftliche Wert eines Ligaspiels erst durch die Einbettung in einen vom Organisator initiierten Ligawettbewerb entstehe. Daher liege bei richtiger Interpretation des Sachverhaltes kein Kartell vor, weil das zu vermarktende Produkt nicht das einzelne Spiel, sondern der gesamte Wettbewerb sei, dessen Veranstalter der Verband und nicht die Clubs seien (Schellhaaß/Enderle 1999; Schellhaaß 2000). Die über die Frage der Vermarktung der Europapokalspiele hinausreichende Bedeutung der Kartellamtsentscheidung bestand also darin, dass das Bundeskartellamt die Clubs als originäre Veranstalter der Spiele ansah, denen die Verwertung der Rechte zustünde, da sie als rechtlich selbständige Unternehmen agierten und das wirtschaftliche Risiko der Teilnahme am Spielbetrieb trügen (Möschel/Weihs 2000). Das Kartellamt stellte daher fest, dass durch die Übertragung der Rechte auf den DFB die Autonomie der Bundesligaclubs in ihrem Vermarktungsbemühungen beträchtlich eingeschränkt würde, da sie sich weder ihren Vertragspartner aussuchen noch individuelle Vertragskonditionen aushandeln könnten. An diese formaljuristische Feststellung war die Vermutung von Marktmachteeffekten geknüpft, die zu dem grundsätzlichen Kartellverbot nach § 1 GWB führte. Das Kartellamt konnte sich freilich nicht nur auf formaljuristische Erwägungen berufen, sondern auch auf die Janusköpfigkeit der Zentralvermarktung hinweisen. Der DFB hatte die Zentralvermarktung der Bundesliga genutzt, über dieses Syndikat die Marktversorgung durch eine Einschränkung des Angebots und eine Anhebung der Preise Monopolgewinne zu erzielen (Schellhaaß/Enderle 1999; Enderle 2000).⁷ Bis zur Dualisierung hatte der DFB eine klassi-

⁷ Zu ähnlichen Wirkungen der 1961 legalisierten Zentralvermarktung in den USA vgl. (Noll 1982).

sche Mengenverknappung betrieben, weil er — wie andere Sportverbände auch — fälschlicherweise von einer Substitutionskonkurrenz zwischen Fernsehübertragungen und Stadionbesuch ausgegangen war. Nach der Dualisierung nutzte der DFB den Wandel des Programmbeschaffungsmarktes zum Nachfragermarkt, um eine beträchtliche Steigerung der Input-Preise zu erreichen (s.u.).

Der DFB argumentierte gegen die Kartellamtsentscheidung damit, dass das Kartellverbot dann nicht greife, wenn die betroffenen Parteien ohne Kooperation zu einem selbständigen Wettbewerb nicht in der Lage wären (s. etwa: Hellmann 2000). Die vom DFB angefochtene Entscheidung des Bundeskartellamts zur Zentralvermarktung der UEFA-Pokalspiele deutscher Mannschaften wurde jedoch 1997 vom Bundesgerichtshof bestätigt. Der DFB musste jetzt befürchten, dass damit auch das Ende der Zentralvermarktung der Fernsehübertragungsrechte der Fußballbundesliga präjudiziert worden sei. Zudem war eine negative Entscheidung der Europäischen Kommission in der Frage der Zentralvermarktung nicht auszuschließen, da die EU-Kommission mit einem ähnlichen Veranstalterbegriff wie der BGH arbeitete (Wertenbruch 1996). Zudem waren auf der Regierungskonferenz der EU von Amsterdam im Jahre 1997 Bestrebungen gescheitert, den Sport generell zum wettbewerbsrechtlichen Ausnahmereich zu erklären, was der EU-Kommission ermöglichte, das Wettbewerbsrecht der EU weitgehend ungebrochen auf den Sport anzuwenden (Sportausschuss 2000). Darauf nahm der DFB Verhandlungen mit dem Kartellamt auf, um eine kartellrechtskonforme Lösung für die Implementation einer solidarischen Finanzverfassung der Bundesliga zu erarbeiten. Die vom Bundeskartellamt präferierte Lösung sah die Bildung eines Ausgleichsfonds aus den dezentral erwirtschafteten Fernseheinnahmen vor (Parlasca 1999; Wolf 2000). Parallel verstärkte der DFB jedoch sein politisches Lobbying und erreichte, dass die Zentralvermarktung in der 6. Novelle des GWB im Jahr 1998 vom allgemeinen Kartellverbot des § 1 GWB ausgenommen wurde, obwohl alle anderen Verbände und die konsultierten Experten — einschließlich der EU-Kommission — gegen eine solche Ausnahmeregelung votierten (Bundeskartellamt 1998). Der novellierte § 31 GWB erlaubte dem DFB, die traditionelle Zentralvermarktung der Bundesliga weiter zu praktizieren, nicht aber die Vermarktung der Fernsehrechte an den europäischen Wettbewerben.⁸ Gegenwärtig werden die Einnahmen aus Free- und Pay-TV-Erlösen der ersten und zweiten Bundesliga wie folgt verteilt: 80% erhalten die Vereine der 1. Bundesliga, 20% die der 2. Bundesliga. In der ersten Bundesliga wird von den 80% ein Drittel an alle Vereine gleichmäßig verteilt, die übrigen zwei Drittel in Abhängigkeit vom sportlichen Erfolg der Vereine. Die seit 2000 umfassend verwirklichte Live-Übertragung der Bundesliga-Spiele im "pay per view"-Verfahren ist von diesem Verteilungsschlüssel ausgenommen. Die Einnahmen werden zwischen den beiden teilnehmenden Vereinen verteilt (DFB 29.04.2000). Die Organisationsreform im Bereich des deutschen Profifußballs im Jahr 2000 war nicht nur von der Bemühung geprägt, den Profivereinen angesichts der erforderlichen Professionalisierung, die Regelung des Profifußballs weitgehend eigenverantwortlich zu überlassen. Die Organisationsreform versuchte auch, den Veranstalterstatus des neu gegründeten Ligaverbandes und der Deutschen Fußball Liga GmbH, die nun für die Zentralvermarktung zuständig ist (§ 2 DFL-S), zu stärken.⁹

⁸ Die Vereine einigten sich nach der 1997er BGH-Entscheidung auf eine freiwillige Verteilung der Einnahmen aus der Einzelvermarktung im Schlüssel von 70:30 zwischen den teilnehmenden und den nicht-teilnehmenden Klubs, ab der Saison 2000/01 entfiel diese Abgabe der UEFA-Cup-Teilnehmer jedoch vollständig.

⁹ So betont etwa die Präambel der Ordnung für die Verwertung kommerzieller Rechte (OVR), dass die Bundes-

Die Auseinandersetzung um die Zentralvermarktung war nach der GWB-Novellierung zwar auf nationaler Ebene beendet. Das Verhältnis des neuen § 31 GWB zum europäischen Recht aber nicht abschließend geklärt, da § 31 GWB die zentrale Vermarktung nicht legalisiert, sobald nicht nur der deutsche Markt tangiert ist. Nach § 50 GWB ist das Bundeskartellamt zur Anwendung der europäischen Wettbewerbsregeln ermächtigt (Möschel/Weihs 2000). Der DFB hat daher die zentrale Vermarktung von Bundesligaspielen im August 1998 bei der EU-Kommission angemeldet, um eine Freistellung nach Art. 81 Abs. 3 EG-Vertrages gemäß VO 17/62 zu erreichen (Hellmann 2000). Inzwischen ist die UEFA jedoch mit dem selben Begehren gescheitert (s.u.).

Neben dem Attraktivitätsproblem stellt die *Vermeidung effizienzmindernder Hyperinvestitionen* das zweite zentrale Organisationsproblem professioneller Sportligen dar (Canes 1974). Der Wettbewerb innerhalb professioneller Sportligen ist besonders anfällig für "Rattenrennen" bzw. "ruinöse Rüstungswettläufe", da es in professionellen Sportligen zwangsläufig zu einem Konflikt zwischen individueller und kollektiver Rationalität kommt (Whitney 1993). Die Investitionstätigkeit jedes Vereins verursacht direkte negative Produktionsexternalitäten für die übrigen Vereine (Franck 1995; Büch/Frick 1999). Die Investition eines Clubs in die Spielstärke seines Teams reduziert die relative Spielstärke aller anderen Teams. Diese Entwicklung zwingt die konkurrierenden Teams zu defensiven Maßnahmen, da zwischen den Teilnehmern eines Meisterschaftsrennens eine Ranginterdependenz im Wettbewerb um platzierungsabhängige Erlöse besteht (Rosen/Sanderson 2000), da das Erlöspotenzial innerhalb der Bundesliga trotz aller Quersubventionierungen stark abhängig vom Tabellenplatz bleibt (Franck/Müller 1998). Dafür ist einerseits die Existenz von "Superwettbewerben" verantwortlich, die im Bereich der US-amerikanischen Profiligen nicht existieren. Zum anderen sorgt das Relegationssystem dafür, dass die Platzierung eines Clubs am Ende des Meisterschaftsrennens eine existenzielle Bedeutung hat. In den europäischen Sportligen werden daher "Rattenrennen" um avisierte Tabellenplätze besonders wahrscheinlich. Beim drohenden Verpassen avisierter Rangplätze tendieren die Clubs dazu,

"den ökonomischen Wert der Altinvestitionen zumindest teilweise 'zu retten', indem sie 'koste es was wolle' in dem eskalierenden Rennen um den anvisierten Rang bleiben und die Risikobereitschaft erhöhen" (Franck/Müller 1998, S. 131).

Die Folge können sozial ineffektive Hyperinvestitionen in Spielstärke bzw. Mannschaftstalent sein, die den Gesamtgewinn der Ligaclubs verringert (Rosen/Sanderson 2000; Dietl/Franck 1999). Es handelt sich um ein typisches Kollektivgutproblem, da ein Team, das andere mittels Spielstärkeinvestitionen überholt, sich einen größeren Erlösanteil sichern kann, aber keinen Anlass hat, die Erlöseinbußen und verschwendeten Ressourcen der überholten Teams in seinem privaten Kalkül zu berücksichtigen. Mit einer marktlichen Beseitigung der ineffizienten Überproduktion von Spielstärke ist nicht zu rechnen (Frick et al. 1999).¹⁰ Für die deutsche Fußballbundesliga ist behauptet worden, dass die traditionelle "gemeinnützige" Clubverfassung der bundesdeutschen Vereine die Tendenz zu Hyperinvestitionen noch einmal verstärkt. Da die "gemeinnützige" Clubverfassung keine Verfügungsrechte über laufende Gewinne oder einen Liquidationsgewinn kenne, bestünden die wesent-

liga einen Markennahmen erlangt habe.

¹⁰ Empirisch besteht in der Fußballbundesliga wohl ein positiver Zusammenhang zwischen Spielstärkeinvestitionen und einer guten Platzierung, ein Aufrüsten um jeden Preis erscheint auf Grund der empirischen Daten aber nicht geboten (Frick et al. 1999).

lichen Belohnungen für die Sportfunktionäre in Anerkennung und sportlichen Prestige, was dazu führe, dass auf Seiten der Clubs die kurzfristige Orientierung an den Saisonzielen gegenüber der langfristigen Gewinnmaximierung überwiege (Franck/Müller 1998; Franck 2000).

In den US-amerikanischen Ligen wird das Problem der Hyperinvestition durch eine ganze Reihe von Institutionen bearbeitet. Auf der einen Seite werden Input-Begrenzungen in Form von "salary caps", d.h. Obergrenzen für den Gesamtgehaltsetat eines Teams, und "roster restrictions", d.h. Begrenzungen des Spielerkaders, praktiziert, die die Nachfrage auf dem Spielermarkt dämpfen und die Spielergehälter begrenzen sollen (Canes 1974; Scully 1995; Franck 1995; Rosen/Sanderson 2000; Frick 2000). Da "salary caps" die Nachfrage bereits spielstarker Clubs nach Mannschaftstalent bremsen und damit schwächeren Clubs eine preiswertere Verstärkung ermöglichen, sorgen sie zudem für eine Umverteilung der Spieler zwischen den Clubs und damit für den Spannungserhalt der Liga (Dietl/Franck 1999). Die Institutionen zur Bekämpfung des Problems der Hyperinvestitionen dienen jedoch auch dem Aufbau von Marktmacht der Clubs gegenüber den Spielern und ermöglichen den Teameigentümern, sich einen Großteil der Renten für sportliches Talent anzueignen (Scully 1995; Rosen/Sanderson 2000). Dies gilt insbesondere für "reserve clauses", die einseitige Rechte der Clubs zur Vertragsverlängerung mit den Spielern begründen (Franck 1995).

Bis zum Bosman-Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Jahre 1995 wurde die Spielermobilität in den europäischen Profiligen durch ein Transfersystem eingeschränkt, das die spielerabgebenden Clubs auch nach dem Ablauf eines regulären Vertrages zur Forderung von Transferzahlungen ermächtigte. Dieses Transfersystem wurde zum einen damit gerechtfertigt, dass die Transfererlöse die einen Spieler abgebenden Vereine für Investitionen in die Aus- und Weiterbildung der Sportler entschädigten und nur so eine ausreichende Ausbildung sportlicher Nachwuchskräfte zu erwarten sei (Schellhaaß/Enderle 1999). Andererseits wurde argumentiert, dass diese Institutionen auch dem Ziel der Sicherung einer größeren Ausgeglichenheit des sportlichen Wettbewerbs dienen, da Transferentschädigungen häufig von den starken zu den schwächeren Clubs flossen (Parlasca 1993; Frick/Wagner 1996; Büch 1998). Beim Europäischen Gerichtshofs setzte sich letztlich die Gegenauffassung durch, dass derartige Ablösezahlungen mit dem Recht auf eine freie Wahl des Arbeitsplatzes nach Art. 48 EGV nicht vereinbar seien. Allerdings erklärte der EuGH Transferzahlungen nicht generell für rechtswidrig, sondern beschränkte ihre Rechtmäßigkeit auf die Dauer gültiger Verträge. Das Bosman-Urteil traf die europäischen Profiligen empfindlich und führte zu Verwerfungen bei den betroffenen Vereinen (Büch 1998). Die mit dem Urteil verbundene Implementation eines "player's free agency" erhöhte die Verhandlungsmacht der Spieler gegenüber den Clubs erheblich und hatte eine dramatische Umverteilung der Einnahmen zu Gunsten der Spieler zur Folge (Lehmann/Weigand 1997; Tokarski/Steinbach 2001). Die Clubs reagierten auf diese Entwicklung mit einer Verlängerung der durchschnittlichen Laufzeiten von Spielerverträgen und mussten damit einen Großteil des Risikos von Formschwankungen der Spieler internalisieren (Frick/Wagner 1996; Campbell/Sloane 1997; Frick 2000). Inzwischen strebt die EU-Kommission jedoch eine Beschränkung der maximalen Vertragsdauer an (Tokarski/Steinbach 2001). Die UEFA und der DFB haben nach dem Wegfall der Transferentschädigungen Überlegungen angestellt, durch eine Fondslösung jenen Clubs zu helfen, die ausgebildete Spieler ohne Transferentschädigung verloren haben (Büch 1998). Auch die Umsetzbarkeit dieser Regelungen ist ungewiss (Tokarski/Steinbach 2001).

3.2 Die Verwertungsinteressen professioneller Sportligen

Am Problem der wettbewerbspolitisch besonders umstrittenen Zentralvermarktung dürfte deutlich geworden sein, dass für die Profitabilität der Sportligen die Regulierung ihrer Verwertungsmöglichkeiten einen neuralgischen Punkt darstellt. Andererseits resultiert die kartellrechtliche Aufmerksamkeit für die Institutionen des Ligasports aus der Bedeutung der Unterhaltungsware "Sport" für den Programmbeschaffungs- und damit den Rundfunkmarkt. Der moderne Profisport steht in einem symbiotischen Verhältnis zum Fernsehen. Der Aufstieg der Sportssuperstars und ihre außerordentlichen Honorare sind nur vom dem Hintergrund der Reproduktions- und Verbreitungsbedingungen der Mediengesellschaft zu erklären (Rosen 1981). Für die Fernsehanbieter stellen Sportereignisse positionale, d.h. wenig elastische und schwer imitierbare Inputfaktoren dar, mit denen sich außerordentliche Reichweiten und Werbeumsätze erzielen lassen. Die geringe Imitierbarkeit dieser Input-Faktoren geht darauf zurück, dass die Senderechte von Sportveranstaltungen sich durch einen starken Aktualitätsbezug auszeichnen und ihre Verwertung meistens nur während oder kurze Zeit nach der Sportveranstaltung attraktiv ist. Sportsenderechte sind damit faktisch nicht lagerfähige Güter (Enderle 2000). Andererseits verfügen Sportsenderechte über eine geringe Substitutionselastizität aus, Fans eines Vereins sehen die Fernsehübertragung eines Spiels zweier anderer Vereine im Allgemeinen nicht als ein gleichwertiges Substitut an (Schellhaaß 2000). Schließlich unterliegen Sportsendungen wie alle Programmangebote des Fernsehens einer erheblichen Fixkostendegression (Kruse 1999). Für den Erwerb attraktiver Sportrechte spielen daneben in erheblichem Maße auch strategische Ziele eine Rolle (Kruse 1991). Attraktive Sportangebote können das Sender-Image verbessern und die Etablierung von Sendern erleichtern, so dass die Sender bewusst die Grenze der Refinanzierbarkeit überschreiten (Bachem 1995; Schöneberger 1998, 2000).

Für die Fernsehanbieter werden damit starke Anreize zur Verknappung nicht-imitierbarer Programmsoftware konstituiert, da sie nach möglichst exklusiven Übertragungsrechten streben müssen (Schellhaaß 2001; Enderle 2000a). Dabei nehmen sie auch Angebotsverteuerungen in Kauf, soweit mit der Exklusivverwertung strategische Ziele erreicht werden oder sich überhöhte Rechtenkosten auf Werbewirtschaft und Zuschauer abwälzen lassen. Dieser generelle Trend zur künstlichen Angebotsverknappung hat sich durch den inzwischen weitgehend als gescheitert anzusehenden Versuch der Etablierung eines deutschen digitalen Pay-TV verstärkt. Einerseits führte der Zwang, für die Abonnenten Reputation aufzubauen, zu einer spekulativen Verknappung von Sendegut (Walter 1999). Andererseits lässt sich nur über eine solche Politik der Angebotsverknappung ein Teil der bisherigen Konsumentenrente abschöpfen und durch den Pay-TV-Anbieter internalisieren (Kiefer 2001).

Die Zentralvermarktung begünstigt diese künstliche Angebotsverknappung über die Übertragung von Exklusivrechten und den Paketverkauf von Fernsehrechten. Während sie den Preiswettbewerb zwischen Rechteeinbietern durch die Vereinbarung von Fixpreisen ausschaltet (Stopper 1997), ist medienpolitisch vor allem bedenklich, dass die Exklusivverwertung zur Schaffung von Marktmacht und Konzentration auf dem Fernsehmarkt beiträgt, da der Paketverkauf wegen des hohen Preises die finanzstarken Sender begünstigt und den Marktzugang für kleinere Sender erschwert (Weizsäcker 1998; Parlasca 1999; Wolf 1999; De Kepper 2000).

Diese wettbewerbs- und medienpolitischen Probleme der Zentralvermarktung sind nicht vom Bundesgesetzgeber, sondern innerhalb des rundfunkpolitischen Verhandlungssystems

der Länder und von der EU-Kommission bearbeitet worden. Auf beiden Ebenen wurde empfindlich in die Verwertungsmöglichkeiten der Sportveranstalter eingegriffen.¹¹

Angesichts der nach der Dualisierung einsetzenden Angebotsverknappung verankerten die Rundfunkgesetzgeber auf das Drängen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Fuhr 1988) 1990 im Rundfunkstaatsvertrag das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung über Großsportereignisse in Form von 90-Sekunden-Beiträgen. Während die Rundfunkgesetzgeber diese Regelung mit dem Schutz des freien Informationszugangs begründeten, liefen die Sportveranstalter gegen diese Regelung Sturm, die auf Grund der befürchteten Voraufführungs- und Antizipationseffekte der Kurzberichterstattung geeignet war, den Wert der Sportübertragungsrechte zu verringern (Kruse 1991). De facto diente das Recht auf unentgeltliche Kurzberichterstattung allerdings nur als Drohpotenzial in den Verhandlungen über den Erwerb von Nachverwertungsrechten (Eifert/Hoffmann-Riem 1999). Nachdem längere Zeit die Vereinbarkeit dieser Regelung dem Grundgesetz diskutiert worden war, erklärte das Bundesverfassungsgericht das Recht auf Kurzberichterstattung 1998 für grundsätzlich verfassungsmäßig, forderte aber vom Gesetzgeber, die im Rundfunkstaatsvertrag verankerte Unentgeltlichkeit der Regelung binnen fünf Jahren zu beseitigen. Allerdings verfolgten auch die Verfassungsrichter eine weite Interpretation des Informationsbegriffs, die es ihnen erlaubte, die Berichterstattung über Großsportereignisse mit der ganzen Dignität der verfassungsmäßig verbürgten Informationsfreiheit zu versehen (Selmer 2000). Im Mittelpunkt ihrer Rechtfertigung des Rechts auf Kurzberichterstattung stand die angestrebte "Vermeidung von Informationsmonopolen" (BVerfGE 97, 228 [257-9]).

Der zweite empfindliche Eingriff in die Verwertungsmöglichkeiten der Sportveranstalter wurde mit dem Rundfunkstaatsvertrag von 2000 realisiert, der — anknüpfend an eine entsprechende Ermächtigung der 1997 novellierten EG-Fernsehrichtlinie (Art. 3a RL 97/36/EG), über die sich Europäischer Rat und Europaparlament im Vermittlungsausschuss geeinigt hatten — in § 5a RStV eine Schutzlistenregelung verankerte. Diese enthält eine enumerative Aufzählung der im frei empfangbaren Fernsehen zu übertragenden nationalen "Großereignisse". Für diese gilt, dass sie nur dann im Pay-TV übertragen werden dürfen, wenn zu angemessenen Bedingungen ermöglicht wird, dass das Ereignis zumindest in einem frei empfangbaren und allgemein zugänglichen, d.h. von mindestens zwei Dritteln aller Haushalte tatsächlich empfangbaren Fernsehprogrammen grundsätzlich zugleich ausgestrahlt werden kann (§ 5a Abs. 1 RStV). Auch diese Regelung, die die Fußballbundesliga nicht betraf¹², traf

¹¹ Zunächst ist allerdings bemerkenswert, dass das deutsche Recht kein ausdrücklich normiertes Schutzrecht für die Veranstalter von Sportveranstaltungen kennt (Stopper 1997). In seiner Entscheidung zum Globalvertrag zwischen ARD und ZDF sowie dem Deutschen Sportbund hat der Bundesgerichtshof judiziert, dass die Erlaubnis zur exklusiven Veranstaltung von Sportveranstaltungen keine Übertragung von Rechten, sondern die Einwilligung in die Fernsehübertragung sei (BGHZ 110, 371). Das Fernsehrecht ist also an das Hausrecht des jeweiligen Veranstalters geknüpft (Bothor 2000). Das Bundesverfassungsgericht hat 1998 entsprechende Rechte des Sportveranstalters aus Art. 12 des Grundgesetzes (Berufsfreiheit) hergeleitet (BVerfGE 97, 228).

¹² Die Schutzlistenregelung umfasst: Olympische Sommer- und Winterspiele, bei Fußball-Europa- und Weltmeisterschaften alle Spiele mit deutscher Beteiligung sowie unabhängig von einer deutschen Beteiligung: das Eröffnungsspiel, die Halbfinalspiele und das Endspiel; die Halbfinalspiele und das Endspiel um den Vereinspokal des Deutschen Fußball-Bundes, Heim- und Auswärtsspiele der deutschen Fußballnationalmannschaft und Endspiele der europäischen Vereinsmeisterschaften im Fußball (Champions League, UEFA-Cup) bei deutscher Beteiligung.

auf heftige Kritik der Sportrechteinhaber, die die Regelung als eklatanten Eingriff in die Presse- und Meinungsfreiheit geißelten (Hackforth/Schaffrath 2000).

Die EU-Kommission widmete sich dagegen vor allem der Frage der Vermarktungspolitik der UEFA, die ebenfalls eine Zentralvermarktung und die Vergabe von Exklusivrechten praktizierte. Die UEFA hatte 1999 die Freistellung der gemeinsamen Vermarktung der gewerblichen Rechte für die Champions League von den EU-Wettbewerbsvorschriften beantragt. Die EU-Kommission entschied diesen Antrag 2001 negativ, weil diese Praxis einerseits den Interessen der Verbraucher zuwiderlief und die Marktmacht der mächtigen Rundfunkunternehmen stärkte. Andererseits konstatierte die Kommission, dass die technologische Entwicklung durch das bisherige Arrangement gehemmt worden sei, da sich die Rechteinhaber und -inhaber wenig geneigt gezeigt hätten, neue Wege in der Ton- und Bildübertragung von Fußballspielen einzuschlagen (FTD 23.07.01). Die UEFA überarbeitete daraufhin ihre Vermarktungsregelung. Die dieses Jahr vorgelegten und ab der Saison 2003/04 geltenden Vermarktungsregeln sehen weiterhin vor, dass die UEFA die Rechte für die Live-Übertragung der Vorrunde und für das Spitzenspiel der Hauptrunde in den jeweiligen Ländern zentral verkauft, stärken aber die Verwertungsrechte der Vereine, die ihre Spiele nun europaweit vermarkten können, wenn sich in anderen Ländern kein Abnehmer findet. Nunmehr gelangen auch sämtliche Medienrechte (Internet und UMTS) auf den Markt und werden die Überlassungszeiten auf maximal drei Jahre verkürzt und in öffentlichen Ausschreibungen vergeben (IP/02/806).

4. Die zu untersuchenden Entscheidungsprozesse

Die kurze Skizze der sektoralen Problemstruktur lässt die Untersuchung folgender Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld von Sport-, Wettbewerbs- und Medienpolitik geboten erscheinen:

4. Die Regulierung der Zentral- und Exklusivvermarktung der Profiligen in der Bundesrepublik und in Europa,
5. die Auseinandersetzung über die Verankerung der Kurzberichterstattung im Rundfunkstaatsvertrag und
6. die Auseinandersetzung über die Schutzlistenbestimmung auf europäischer Ebene und im rundfunkpolitischen Verhandlungsnetzwerk.

Die Folgen des Bosman-Urteils und die Aushandlungsprozesse zwischen den Vertretern des Profisports und der EU-Kommission sollen hier dagegen nicht primär untersucht werden, da dazu bereits ein Forschungsprojekt an der Universität Bielefeld realisiert wird.

Literatur

- Alemann, U. von 2000: Vom Korporatismus zum Lobbyismus? Die Zukunft der Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 26-27, S. 3-6
- Anderson, D.L. 1995: The Sports Broadcasting Act: Calling it What it is — Special Interest Legislation. In: *Entertainment Law Journal* 17, S. 945-59
- Bachem, C. 1995: *Fernsehen in den USA: Neuere Entwicklungen von Fernsehmarkt und Fernsehwerbung*, Opladen: Westdt. Verlag
- Beer, S.H. 1963: Causal Explanation and Imaginative Reenactment. In: *History and Theory* 3, S. 6-29
- Büch, M.P. 1996: Sport und Ökonomie: Märkte um den Sport und ihre wirtschaftliche Bedeutung in Deutschland. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 29.
- Büch, M.-P. 1998: Das "Bosman-Urteil" — Transferentschädigungen, Ablösesummen, Eigentumsrechte, Freizügigkeit: Sportökonomische Anmerkungen zu einem sportpolitischen Thema. In: *Sportwissenschaft* 28, S. 283-296
- Büch, M.-P. 1998: Das "Bosman-Urteil" ? Transferentschädigungen, Ablösesummen, Eigentumsrechte, Freizügigkeit: Sportökonomische Anmerkungen zu einem sportpolitischen Thema. In: *Sportwissenschaft* 28, S. 283-296
- Büch, M.-P.; Frick, B. 1999: Sportökonomie: Erkenntnisinteresse, Fragestellungen und praktische Relevanz. In: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis* 51, S. 109-123
- Bühret, W.; Grande, E. (Hrsg.) 2000: *Unternehmerverbände und Staat in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos
- Bundeskartellamt 1998: *Hintergrundinformation zur Diskussion um einen Ausnahmebereich "Sport" im Kartellrecht*, Berlin: Kartellrecht
- Campbell, A.; Sloane, P.J. 1997: *The Implications of the Bosman Case of Professional Football*. Discussion Paper 97-02, Aberdeen: University of Aberdeen
- Canes, M.E. 1974: The Social Benefits of Restrictions an Team Quality. In: Noll, R. (ed.) 1974: *Government and the Sports Business*, Washington D.C.: Brooking, S. 81-113
- De Kepper, C. 2000: Die Wettbewerbspolitik der EU und der Sport. In: Vieweg, K. (Hrsg.) 2000: *Das Sportereignis: Sportübertragungsrechte — ökonomische und rechtliche Fragen*, Stuttgart et al.: Boorberg, S. 9-22
- Dietl, H.; Franck, E. 1999: *Effizienzprobleme in Sportligen mit gewinnmaximierenden Kapitalgesellschaften: Eine modelltheoretische Untersuchung*, TU Bergakademie Freiberg, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Arbeitspapier 99/6
- Dingler, M. 2002: *Sport im öffentlich-rechtlichen Rundfunk: Entwicklung von Sendeanteilen und Kosten*, Potsdam: unveröff. Diplomarbeit
- Döhler, M.; Manow, P. 1997: *Strukturbildung von Politikfeldern*, Opladen: Leske + Budrich
- Downard, P.; Dawson, A. 2000: *The Economics of Professional Team Sports*, London; New York: Routledge
- Eifert, M.; Hoffmann-Riem, W. 1999: Die Entstehung und Ausgestaltung des dualen Rundfunksystems. In: Schwarzkopf, D. (Hrsg.) 1999: *Rundfunkpolitik in Deutschland: Wettbewerb und Öffentlichkeit*, München: DTV, S. 50-116
- Eising, R. 2000: Begrenzte Rationalität und regulatives Lernen in der EG: Die Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41, S. 251-278
- El-Hodiri, M; Quirk, J. 1971: An Economic Model of a Professional Sports League. In: *Journal of Political Economy* 79, S. 1302-1319
- Enderle, G. 2000: *Vermarktung von Fernsehübertragungsrechten im professionellen Ligasport: Sportökonomische und wettbewerbsstrategische Aspekte*, Berlin: VISTAS
- Enderle, G. 2000a: Die Vermarktung der Senderechte professioneller Sportligen — Strategische und wettbewerbspolitische Implikationen aus Sicht der Fernsehsender. In: Schellhaaß, H.M. (Hrsg.) 2000: *Sportveranstaltungen zwischen Liga- und Medieninteressen*, Schorndorf: Hofmann, S. 71-88
- EU-Kommission 1998: *Das Europäische Sportmodell: Diskussionspapier der GD X*, Brüssel
- Fort, R.; Quirk, J. 1995: Cross-Subsidization, Incentives, and Outcomes in Professional Team Sports Leagues. In: *Journal of Economic Literature* 33, S. 1265-1299

- Franck, E. 1995: Die ökonomischen Institutionen der Teamsportindustrie: Eine Organisationsbetrachtung, Wiesbaden: Gabler
- Franck, E. 2000: Die Verfassungswahl bei Fußballclubs unter besonderer Betrachtung der spezifischen Produktionsstruktur des Teamsports. In: Büch, M.-P. (Hrsg.) 2000: Märkte und Organisationen im Sport: Institutionenökonomische Ansätze, Schorndorf: Hofmann, S. 11-26
- Franck, E.; Müller, J.C. 1998: Kapitalgesellschaften im bezahlten Fußball: Einige in der Umwandlungsdiskussion meist übersehene verfügungswirtschaftliche Argumente. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 74, S. 121-141
- Frick, B. 2000: Betriebliche Arbeitsmärkte im professionellen Sport: Institutionenökonomische Überlegungen und empirische Befunde. In: Büch, M.-P. (Hrsg.) 2000: Märkte und Organisationen im Sport: Institutionenökonomische Ansätze, Schorndorf: Hofmann, S. 43-76
- Frick, B.; Lehmann, E.; Weigand, J. 1999: Kooperationserfordernisse und Wettbewerbsintensität im Team-Sport. In: Engelhard, J.; Sinz, E.J. (Hrsg.) 1999: Kooperation im Wettbewerb: Neue Formen und Gestaltungskonzepte im Zeichen von Globalisierung und Informationstechnologie, Wiesbaden: Gabler, S. 497-523
- Frick, B.; Wagner, G. 1996: Bosman und die Folgen: Das Fußballurteil des Europäischen Gerichtshofes aus ökonomischer Sicht. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 25, S. 611-615
- Frick, B.; Wagner, G. 1998: Sport als Forschungsgegenstand der Institutionen-Ökonomik. In: Sportwissenschaft 28, S. 328-343
- Fuhr, E.W. 1988: Exklusivberichterstattung des Rundfunks im Spannungsverhältnis zwischen Privatautonomie, Kartellrecht und Recht auf freie Berichterstattung. In: Zeitschrift für Medien- und Urheberrecht 7, S. 327-332
- Grande, E.; Schneider, V. 1991: Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten: Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa. In: Politische Vierteljahresschrift 32, S. 452-478
- Haas, D. 2002: Institutionen und ihr Einfluss auf die Produktionseffizienz im Profi-Fußball. Erscheint in: Albach, H.; Frick, B. (Hrsg.) 2002: Sportökonomie
- Haas, D.; Kocher, M.G.; Sutter, M. 2001: Measuring Efficiency of German Football Teams by Data Envelopment Analysis, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Finanzwissenschaft 4/2001, Universität Innsbruck
- Heinemann, K. 1998: Was und wozu benötigen wir eine Sportökonomie? In: Sportwissenschaft 28, S. 265-282
- Helmman, H. 2000: Zentrale Vermarktung oder Einzelvermarktung von Mannschaftssport im Fernsehen? Die Sicht des Deutschen Fußball-Bundes. In: Schellhaaß, H.-M. (Hrsg.) 2000: Sport und Medien: Rundfunkfreiheit, Wettbewerb und wirtschaftliche Verwertungsinteressen, Berlin: VISTAS, S. 95-102
- Kiefer, M.-L. 2001: Medienökonomie: Einführung in eine ökonomische Theorie der Medien, München; Wien: Oldenbourg
- King, G.; Keohane, R.O.; Verba, S. 1994: Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research, Princeton: Princeton University Press
- Knoepfel, P.; Kissling-Näf, I. 1998: Social Learning in Policy-Networks. In: Policy and Politics 26, S. 343-367
- Kruse, J. 2000: Sportveranstaltungen als Fernsehware. In: Schellhaaß, H.M. (Hrsg.) 2000: Sportveranstaltungen zwischen Liga- und Medieninteressen, Schorndorf: Hofmann, S. 15-40
- Lehmann, E.; Weigand, J. 1997: Money Makes the Ball Go Round: Fußball als ökonomisches Phänomen. In: ifo Studien 43, S. 381-407
- Lieberson, S. 1991: Small Ns and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases. In: Social Forces 70, S. 307-320
- Majone, G. 1996: Regulating Europe, London: Routledge
- Meier, H.E. 2002: Von der "Sendeplatzverwaltung" zum "programming": Veränderungen in der Programmplanung des ZDF, unveröff. Ms., Potsdam, erscheint als Arbeitspapier des Instituts für Rundfunkökonomie
- Möschel, W.; Weibs, A. 2000: Die zentrale Vermarktung von Sportübertragungsrechten und das Kartellrecht. In: Vieweg, K. (Hrsg.) 2000: Das Sportereignis: Sportübertragungsrechte — ökonomische und rechtliche Fragen, Stuttgart et al.: Boorberg, S. 23-38
- Neale, W. 1964: The Peculiar Economics of Professional Sports. In: The Quarterly Journal of Economics 78, S. 1-14
- Noll, R. 1982: Major League Sports. In: Adams, W. (ed.) 1982: The Structure of American Industry, New York:

- Macmillan, S. 348-387
- Parlasca, S. 1999: Wirkungen von Sportkartellen: Das Beispiel zentraler Vermarktung von TV-Rechten. In: Trotsien, G.; Dinkel, M. (Hrsg.) 1999: Verkauften Medien die Sportwirklichkeit? Authentizität — Inszenierung — Märkte, Aachen: Meyer & Meyer, S. 83-118
- Posner, R.A. 1974: Theories of Economic Regulation. In: Bell Journal of Economics and Management Science 5, S. 335-358
- Ragin, C.C. 1987: The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Analysis, Berkeley et al.: University of California Press
- Ragin, C.C. 1994: Constructing Social Research, Thousand Oaks et al.: Pine Forge
- Rosen, S. 1981: The Economics of Superstars. In: American Economic Review 71, S. 845-858
- Rosen, S.; Sanderson, A. 2000: Labor Markets in Professional Sports, NBER Working Paper 7573
- Scharpf, F.W. 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt am Main; New York: Campus
- Scharpf, F.W. 1994: Community and Autonomy: Multi-level Policy-Making in the European Union. In: Journal of European Policy 1, S. 219-242
- Schellhaaß, H.M. 2000: Die mediale Verwertung von Sportveranstaltungen. In: Schellhaaß, H.M. (Hrsg.) 2000: Sportveranstaltungen zwischen Liga- und Medieninteressen, Schorndorf: Hofmann, S. 7-14
- Schellhaaß, H.M. 2000a: Die zentrale Vermarktung von Sportübertragungsrechten aus sportökonomischer Sicht. In: Vieweg, K. (Hrsg.) 2000: Das Sportereignis: Sportübertragungsrechte — ökonomische und rechtliche Fragen, Stuttgart et al.: Boorberg, S. 39-52
- Schellhaaß, H.M.; Enderle, G. 1998: Sportlicher versus ökonomischer Wettbewerb: Zum Verbot der zentralen Vermarktung von Europapokal-Spielen im Fußball. In: Sportwissenschaft 28, S. 297-310
- Schellhaaß, H.M.; Enderle, G. 1999: Wirtschaftliche Organisation von Sportligen in der Bundesrepublik Deutschland, Strauß: Sport und Buch
- Schmidt, S.K. 1997: Sterile Debates and Dubious Generalisations: European Integration Theory Tested by Telecommunications and Electricity. In: Journal of Public Policy 16, S. 233-273
- Schmidt, S.K. 1998: Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission, Frankfurt; New York: Campus
- Schöneberger, M. 1998, Ökonomische Grundfragen des Fernsehens, Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln, Heft 98, Köln: Universität Köln
- Schöneberger, M. 2000: Finanzierungsstrategien kommerzieller Anbieter. In: Mühl-Benninghaus, W.; Zerdick, A. (Hrsg.) 2000: Fernsehen: Ökonomie der AV-Medien, Berlin: VISTAS, S. 81-104
- Scully, G.W. 1995: The Market Structure of Sports, Chicago: University of Chicago Press
- Selmer, P. 2000: Kurzberichterstattung und Sportübertragungen aus juristischer Sicht. In: Schellhaaß, H.-M. (Hrsg.) 2000: Sport und Medien: Rundfunkfreiheit, Wettbewerb und wirtschaftliche Verwertungsinteressen, Berlin: VISTAS, S. 49-66
- Shepsle, K.A.; Weingast, B.R. 1981: Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice. In: Public Choice, S. 503-519
- Sportausschuss des Deutschen Bundestages 2000: Sport in den EU-Verträgen, Berlin
- Stake, R.E. 1995: The Art of Case Study Research, Thousands Oaks et al.: SAGE
- Stigler, G.J. 1971: The Theory of Economic Regulation. In: Stigler, G.J. (ed.) 1988: Chicago Studies in Political Economy, Chicago; London, 209-233
- Stopper, M 1997: Ligasport und Kartellrecht: Die Bündelung von Fußballübertragungsrechten durch den Deutschen Fußball-Bund im Konflikt mit deutschem und amerikanischem Recht unter besonderer Heranziehung des amerikanischen Antitrust-Rechts, Berlin: Schmidt
- Thöni, E.; Haas, D. 2000: Die Bedeutung externer Effekte und öffentlicher Güter in der österreichischen Fußball-Bundesliga, Diskussionspapier des Instituts für Finanzwissenschaft, 9/2000, Universität Innsbruck
- Tokarski, W.; Steinbach, D. 2001: Spuren: Sportpolitik und Sportstrukturen in der Europäischen Union, Aachen: Meyer & Meyer
- Tsebelis, G. 1990: Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics, Berkeley; Los Angeles: University of California Press

- Vrooman, J. 1995: A General Theory of Professional Sports Leagues. In: Southern Economic Journal 61, S. 971-990
- Weizsäcker, C.C. von 1998: Keine Medienmacht für den Fußballbund. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Dezember 1998, S. 17
- Whitney, J.D. 1993: Bidding Till Bankrupt: Destructive Competition in Professional Team Sports. In: Economic Inquiry 31, S. 100-115
- Wolf, D. 2000: Zentrale Vermarktung oder Einzelvermarktung von Mannschaftssport im Fernsehen? Die Sicht des deutschen und europäischen Kartellrechts. In: Schellhaaß, H.-M. (Hrsg.) 2000: Sport und Medien: Rundfunkfreiheit, Wettbewerb und wirtschaftliche Verwertungsinteressen, Berlin: VISTAS, S. 87-94
- Yin, R.K. 1994: Case Study Research: Design and Methods, Thousand Oaks et al.: SAGE

Kurzbiographien

Henk Erik Meier

- Geboren 1972 in Weißenfels/Sachsen-Anhalt
- 1990 bis 1991 Volontariat bei verschiedenen Lokalredaktionen des „Halleschen Tageblattes“
- 1991 bis 1997 Studium der Politikwissenschaft an der Universität Potsdam (unterbrochen durch Zivildienst)
- Diplompolitologe, Diplomarbeit über das Thema "Das Verhältnis von Bundesverfassungsgericht und Politik aus neoinstitutioneller Perspektive: Die Übertragung amerikanischer Ansätze auf das Entscheidungsverhalten des BverfG"
- 1997 bis 1998 Erziehungsurlaub und Mitarbeit an verschiedenen Beratungsprojekten
- 1997 bis 1999 Tätigkeit als wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl "Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation" der Universität Potsdam
- seit 1998 Mitarbeiter der Arbeitsgruppe 3 der Kommission für die Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)
- seit 1. Oktober 1999 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl "Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation" der Universität Potsdam
- 10. Mai 2002 Abschluss des Dissertationsprojektes "Strategieanpassungsprozesse im öffentlich-rechtlichen Fernsehen: Der Einfluss des Fernsehrats auf die Angebotspolitik des ZDF"
- Veröffentlichungen: "Die öffentliche Kontrolle öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten", in: Edeling, T. et al. (Hrsg.) 2001: *Öffentliche Unternehmen: Entstaatlichung und Privatisierung?*, Opladen: Leske + Budrich, S. 157-181; *Von der "Sendeplatzverwaltung" zum wettbewerbsorientierten "programming": Veränderungen in der Programmplanung des ZDF*, erscheint 2002 als Arbeitspapier des Instituts für Rundfunkökonomie; "Die Effektivierung von Selbstbindungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk", erscheint 2002 in: Edeling, T. et al. (Hrsg.) 2002: *Modern Governance. Koordination und Organisation zwischen Konkurrenz, Hierarchie und Solidarität*, Opladen: Leske + Budrich

Martin Dingler

- Geboren 1975 in Calw/Baden-Württemberg
- 1997 bis 2002 Studium der Verwaltungswissenschaft an der Universität Potsdam
- seit 2000 Mitarbeiter der Arbeitsgruppe 3 der Kommission für die Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)
- Diplomverwaltungswissenschaftler, Diplomarbeit über das Thema: "Sport im öffentlich-rechtlichen Rundfunk: Entwicklung von Sendeanteilen und Kosten"