

---

# Die politische Regulierung professioneller Sportligen<sup>1</sup>

Werner Jann (Projektleiter), Henk Erik Meier, Martin Dingler

Universität Potsdam

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung, Organisation

## 1 Problem

Ausgangspunkt des Projektantrages war der Befund, dass mit der Kommerzialisierung des Profifußballs seit der Deregulierung des europäischen Fernsehmarktes die besonderen Regulierungsprobleme professioneller Sportligen verstärkt Gegenstand politischer Interventionen geworden sind. Die Bosman-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs und die darauf folgende Liberalisierung des Spielermarktes sowie die Interventionen der Wettbewerbsbehörden gegen die Vermarktungspraktiken von Fußballverbänden und -ligen haben die traditionellen Strukturen des europäischen Verbandsfußballs und die ökonomischen Rahmenbedingungen transformiert.

Während sich in Großbritannien eine Reihe von Studien zur Regulierung des Profisports finden (Greenfield & Osborne, 2001; McArdle, 2000; Parrish, 2003), liegen bislang im deutschen Kontext kaum Untersuchungen vor, die sich der politischen Dynamik der Regulierungsprozesse und ihren langfristigen Auswirkungen auf das europäische Sportmodell im Profifußball widmen.

Das Projekt versucht daher, die politische Ökonomie der Regulierung des professionellen Ligasports in den einzelnen relevanten politischen Entscheidungsarenen empirisch zu untersuchen, um nach deren dauerhaften Einfluss auf die Institutionen des europäischen und deutschen Profifußballs zu fragen. Das praxeologische Ziel des Forschungsprojekts besteht daher darin, die präskriptiven Überlegungen der Sportökonomik zu flankieren und danach zu fragen, welche Ligainstitutionen des professionellen Teamsports sich in der komplexen Governance-Struktur vermutlich langfristig werden behaupten können und welche Organisationsentscheidungen dem professionellen Ligasport in Deutschland deshalb empfohlen werden sollten.

---

<sup>1</sup> VF 0407/09/40/2003-2004

## 2 Methodik

Die Untersuchungsfragen wurden mit Hilfe eines modularen Forschungsdesigns bearbeitet (dazu: Scharpf, 2000).

- Zunächst wurde die sektorale Konfliktstruktur im Bereich des professionellen Ligasports auf der Basis einer umfassenden Analyse sportökonomischer Ansätze untersucht (z.B. Downward & Dawson, 2000), um theoretisch begründete Annahme über die Präferenzen der relevanten Akteure, den Konfliktgrad und den Regulierungsbedarf im Politikfeld formulieren zu können.
- In einem zweiten Untersuchungsschritt wurde die Entwicklung der amerikanischen Regulierungspraxis nachgezeichnet, um erste Aufschlüsse über die Dynamik sportspezifischer Regulierungsprozesse zu erlangen (z.B. Duquette, 2000).
- Der dritte Untersuchungsschritt bestand in der Rekonstruktion der relevanten politischen Arenen, um die institutionell geprägten Präferenzen der politischen Akteure, den Zugang und die Durchsetzungschancen sportspezifischer Gestaltungsziele bestimmen zu können.
- Das empirische Kernstück des Forschungsprojektes stellte jedoch die Rekonstruktion ausgewählter Entscheidungsprozesse zu Regulierungsproblemen des Profifußballs dar. Dabei wurden drei Fallstudien zu folgenden Themenkomplexen realisiert: „Exklusivität und Zugangsfreiheit“, „Liberalisierung des Spielermarktes“ und „Solidarität und Marktmacht“.

Das Ziel der Fallstudien bestand darin, auf der Basis einer analytischen Konstruktion von Entscheidungsprozessen den tatsächlichen Einfluss der unterschiedlichen Akteure und der institutionellen Rahmenbedingungen auf den Verlauf und die Richtung der Regulierungsprozesse bestimmen zu können. Diese kausale Rekonstruktion der Entscheidungsprozesse versuchte, eine Erklärung für den Verlauf der Regulierungsprozesse zu formulieren, die die Interaktionsergebnisse nicht nur überzeugend auf eine spezifische Konfiguration der Ausgangsvariablen zurückführt, sondern auch mit dem tatsächlichen Prozessverlauf konsistent ist (Mayntz, 2001). Im Idealfall, d.h. wenn alle Faktoren, die das Einschlagen eines bestimmten Policy-Pfades determiniert haben, korrekt identifiziert wurden, kann ein solches erklärungsorientiertes „process tracing“ Aussagen über die künftige Entwicklung einer spezifischen „historical trajectory“ erlauben. Zumindest lässt die Rekonstruktion des Verlaufs zentraler Entscheidungsprozesse mit Hilfe der Identifizierung von „veto points“ Rückschlüsse darauf, welche Gestaltungsempfehlungen sich politisch nur schwer durchsetzen lassen (Scharpf, 2000).

### 3 Ergebnisse

#### *Sektorale Konfliktstruktur*

- Viele europäische Profiligen vermarkteten ihre Fernsehrechte kollektiv, um über die gleichmäßige Verteilung der zentral erzielten Einnahmen die sportliche Ausgeglichenheit unter den Vereinen herzustellen. Gleichzeitig sicherte die Zentralvermarktung der Bundesliga dem Deutschen Fußball-Bund (DFB) den Zugriff auf die Vermarktungspolitik der Profivereine und vertikale Zahlungen zu Gunsten des Amateurbereiches. Während sportliche Ausgeglichenheit im Gesamtinteresse der Profiligen ist, besteht auf Grund des Interesses an sportlichem Erfolg ein Verteilungskonflikt zwischen ertragschwachen und -starken Vereinen, der durch die europäischen Clubwettbewerbe verstärkt wird. Gleichzeitig existieren Verteilungskonflikte zwischen Verbänden und Profiligen. Die Kommerzialisierung verschärft diese Konfliktkonstellation, da sie eine selbstverstärkende Spirale der Einnahmemaximierung auf Clubebene auslöst.
- Fußballverbände und Profivereine praktizierten vor dem Bosman-Urteil eine enge Regulierung des Spielmarktes und schränkten die Spielermobilität über das Transfer-system und Ausländerbeschränkungen ein. Einerseits geschah dies im Interesse der sportlichen Ausgeglichenheit, andererseits hatten diese Regulierungen deutlich dämpfende Effekte auf die Nachfrage nach Spieltalent. Die Fußballverbände hatten die Ausländerbeschränkungen schließlich eingeführt, um die Ausbildung eines leistungsfähigen nationalen Nachwuchses zu garantieren (Riedl & Cachay, 2000). Für die Spieler hatten diese Mobilitätsbeschränkungen einkommensreduzierende Effekte, was von den Sportverbänden durchaus auch intendiert war (McArdle, 2000).

#### *Regulierungsdynamiken*

- Die Regulierungsprozesse auf dem Sportrechtmarkt sind durch die Kommerzialisierung des Profifußballs ausgelöst worden, die auf die Deregulierung der europäischen Fernsehmärkte zurückgeht. Zunächst setzten die öffentlich-rechtlichen Fernsehanbieter die Einführung eines Kurzberichterstattungsrechts durch, da sie berechtigt den Verlust attraktiver Senderechte an die privaten Fernsehanbieter befürchteten. Sie konnten ihr Begehren auf Grund eines privilegierten Zugangs zum rundfunkpolitischen Entscheidungsnetzwerk, den Eigeninteressen politischer Akteure an einem starken öffentlich-rechtlichen Rundfunk und einer geschickten Mobilisierung der öffentlichen Meinung durchsetzen. Eine vergleichbare Faktorenkonstellation war für die erfolgreiche Durchsetzung der Schutzlistenregelung ausschlaggebend (Petersen, 2001).
- Die strategische Bedeutung der schwer imitierbaren Fernsehrechte auf dem Fernsehmarkt führte dazu, dass die Fußballverbände eine offensivere Vermarktungspolitik

praktizierten. Die durch die kollektive Vermarktung von Übertragungsrechten verbundene bzw. begünstigte Überwälzung wirtschaftlicher Risiken und die Vergabe umfangreicher Exklusivpakete an einzelne Fernsehkonzerne musste die Wettbewerbsbehörden auf den Plan rufen. Diese begriffen Kollektiv- bzw. Zentralvermarktungssysteme als Absatzkartelle, deren Vergabepolitik den Wettbewerb auf dem Fernsehmarkt beeinträchtigte (Parlasca, 1993). Die drohende Zerschlagung des Zentralvermarktungssystems durch das Bundeskartellamt konnte der DFB zwar dank einer außerordentlich günstigen Konstellation wichtiger Rahmenfaktoren verhindern, verstärkte damit aber die Regulierungsbemühungen der Europäischen Kommission (1998). Das schwelende europäische Kartellrechtsverfahren stärkte die Drohposition der Spitzenvereine, die sowohl auf nationaler als auch auf deutscher Ebene eine ungleichere Verteilung der gestiegenen Einnahmen durchsetzen konnten. Bevor die Europäische Kommission auf Grund des politischen Drucks nach dem Bosman-Urteil zu einer pragmatischen Lösung des Konfliktes um die Zentralvermarktung fand, hatte sich der Einfluss der Sportverbände auf die Profiligen bereits erheblich reduziert.

- Die Liberalisierung des Spielermarktes stellt einen „spill-over“ der Freizügigkeitsregeln des europäischen Gemeinschaftsrechts in neue, ursprünglich nicht betroffene Rechtsgebiete dar. Die Fußballverbände konnten zunächst erfolgreich politische Unterstützung gegen die Liberalisierungsbemühungen der Europäischen Kommission mobilisieren, die sich vor allem gegen die Ausländerbeschränkungen richteten (Flory, 1997). Damit provozierten sie jedoch das weitreichende Bosman-Urteil des Europäischen Gerichtshofes. Die Auseinandersetzungen um die Umsetzung des Bosman-Urteils zeigen, dass die Fußballverbände in den komplexen multidimensionalen europäischen Vertragsverhandlungen ihre Maximalforderung nach einer Vertragsrevision nicht gegen grundlegendere integrationspolitische Gestaltungsziele durchsetzen konnten. Die Sportverbände konnten die Kommission jedoch auf eine pragmatischere Handhabung der einschlägigen Sportfälle verpflichten (Parrish, 2003). Der hinhaltende Widerstand gegen die vollständige Implementation des Bosman-Urteils hatte jedoch eine abermalige Radikalisierung des europäischen Deregulierungsansatzes zur Folge. Unter Mobilisierung erheblicher politischer Unterstützung gelang es Fußballverbänden nun, Anfang 2001 eine begrenzte Sonderregulierung des Spielermarktes durchzusetzen, mit der jedoch keine Rückkehr zum Status quo verbunden ist.

*Ergebnisse der Regulierungsprozesse*

- Der Sportrechtmarkt, insbesondere der Markt für Fußballrechte, ist dank der unkoordinierten Überlagerung spezifischer Regulierungsbemühungen inzwischen der am stärksten regulierte Markt für attraktive Senderechte (Petersen, 2001). Dem Profifußball ist damit die konkurrenzlose Attraktivität seines Produktes zum Verhängnis geworden, da die Regulierungen seine Fernseheinnahmen reduzieren. Im Zuge der Kommerzialisierung und der wettbewerbsrechtlichen Interventionen hat sich darüber hinaus das Wettbewerbsdesign des europäischen Profifußballs deutlich vom Ideal der sportlichen Balance gelöst, während die Anbindung der Profiligen zu den Sportverbänden und damit dem Amateurbereich loser geworden ist. Zudem haben die Wettbewerbsbehörden trotz ihres inzwischen pragmatischeren Vorgehens gegen Kollektivvermarktungssysteme dem Argument der horizontalen und vertikalen Solidarität zur Rechtfertigung dieser Vermarktungsarrangements die Anerkennung verweigert und erkennbar die dezentrale Verwertung gestärkt (Toft, 2003).
- Auf dem Spielermarkt hatte das Bosman-Urteil eine sprunghafte Gehaltssteigerung für Profifußballer zur Folge. Die Profivereine versuchten, die Folgen des Bosman-Urteils durch den Abschluss langfristiger Verträge zu mildern (Antonioni & Cubbin, 2000). Damit internalisierten sie sportliche Risiken und investierten oftmals spekulativ in Spieltalent. Auf die Aufhebung der Ausländerbeschränkungen reagierten die Profivereine mit einer geänderten Rekrutierungspolitik zu Lasten des inländischen Nachwuchses, die den sportlichen Reproduktionszusammenhang in den Vereinen und die Einsatzchancen des nationalen Nachwuchses reduzierte. Die Transferregelung vom März 2001 hat die Machtbalance zwar noch einmal zu Gunsten der (Spitzen-)Spieler verschoben, die Begrenzung von Vertragslaufzeiten ist einer weiteren Überhitzung des Spielermarktes aber abträglich. Das neue Transferreglement legitimiert zudem die für die Solidarität im Fußball zentrale Zahlung von Ausbildungs- und Trainingskosten, ist allerdings mit einer Reihe rechtlicher Unsicherheiten behaftet (Oberthür, 2002). Die Arbeitsbeziehungen des europäischen Profifußballs könnten sich zudem nachhaltig durch den von der Kommission angestoßenen „social dialogue“ verändern.

#### **4 Diskussion**

Die Interferenzen zwischen der Kommerzialisierung des Profifußballs und den politischen (Re-)Regulierungsbemühungen haben dazu geführt, dass die europäischen Profiligen nun einen hybriden Mischtyp zwischen dem klassischen europäischen Sportmodell und den kommerziellen Ligen US-amerikanischer Prägung darstellen. Dieser Mischtyp ist auf der einen Seite nicht in der Lage, die wirtschaftliche Prosperität der amerikanischen Ligen zu

gewährleisten. Auf der anderen Seite hat der Profifußball im Zuge seiner Kommerzialisierung unübersehbar die Züge eines Zweigs der Unterhaltungsindustrie angenommen, dessen Marktverhalten immer weniger dem Ideal einer engen Verbindung zwischen Profi- und Amateurbereich entspricht.

Trotzdem dieser „emergente“ Mischtyp nicht als effizient einzuschätzen ist, scheint der europäische Fußball in den gegenwärtigen Strukturen gefangen, da zentrale Akteure wie die G 14, aber auch die UEFA wenig Interesse an einer Revision der eingetretenen Strukturveränderungen. Unserer Auffassung nach ist ein koordinierter Ansatz innerhalb des gesamten europäischen Fußballs notwendig, sollen überzeugende Antworten auf die Regulierungsprobleme des europäischen Profifußballs gefunden werden. Auf dem Spielermarkt bemüht sich die UEFA über die Einführung eines europäischen Lizenzierungssystems darum, institutionelle Antworten gegen die drohende Überhitzung des Spielermarktes zu finden. Ebenso notwendig wären jedoch auch Überlegungen zum Verhältnis nationaler Ligen und europäischer Clubwettbewerbe sowie zu europaweit einheitlichen Solidaritätsarrangements im Profifußball. Die Hoffnung auf eine Wiedereinführung von Ausländerbeschränkungen im Profisport muss dagegen als unrealistisch angesehen werden.

## 5 Literatur

- Antonioni, P. & Cubbin, J. (2000). The Bosman Ruling and the Emergence of a Single Market in Soccer Talent. *European Journal of Law and Economics*, 9, 157-173.
- Downward, P. & Dawson, A. (2000). *The Economics of Professional Team Sports*. London & New York.
- Duquette, J.J. (2000): *Regulating the National Pastime: Baseball and Antitrust*. Westport/London.
- Europäische Kommission (1998). Broadcasting of Sports Events and Competition Law. *Competition Policy Newsletter June*, 18-28.
- Flory, M. (1997). *Der Fall Bosman: Revolution im Fußball?*. Kassel.
- Greenfield, S. & Osborn, G. (2001). *Regulating Football*. Northampton.
- Mayntz, R. (2001). Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. In R. Mayntz (Hrsg.), *Akteure – Mechanismen – Modelle* (S. 7-43). Frankfurt am Main.
- McArdle, D. (2000). *From Boot Money to Bosman*. London & Sydney.
- Oberthür, N. (2002). *Das Transfersystem im Lizenzfußball*. Frankfurt am Main et al.
- Parrish, R. (2003). *Sports Law and Policy in the European Union*. Manchester.
- Petersen, J. (2001). *Fußball im Rundfunk- und Medienrecht*. München.
- Riedl, L. & Cachey, K. (2002). *Bosman-Urteil und Nachwuchsförderung*. Schorndorf.
- Scharpf, F.W. (2000). *Interaktionsformen*. Opladen.
- Toft, T. (2003). *TV Rights of Sports Events, Broadcasting Competition Law*. Brussels.