

Eine vergleichende Untersuchung in acht Ländern

▶ Regulierung von Sportrechten im Fernsehen*

Von Tom Evens**, Petros Iosifides*** und Paul Smith****

Die Entwicklung des professionellen Sports zu einer hochprofitablen, globalen Industrie ist sehr gut dokumentiert. (1) Ebenso wird seit langem anerkannt, dass Sport eine soziokulturelle Aktivität darstellt, die von vielen Millionen Menschen weltweit wertgeschätzt wird. (2) In beiden Bereichen – dem ökonomischen und soziokulturellen – haben die Medien, und speziell das Fernsehen, eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des Sports in seiner gegenwärtigen Form gespielt.

Synergetische Beziehung zwischen Sport und Fernsehen

Sportverbände und Fernsehveranstalter haben dabei eine synergetische Beziehung zueinander gefunden, die den (kommerziellen) Interessen beider Seiten förderlich ist. Insofern könnte argumentiert werden, dass die Kommerzialisierung des Sports allen Playern in Sport- und Medienbusiness dienlich ist, das heißt Medienkonzernen, Vermarktungsagenturen, Markenfirmen und Sponsoren, Eventveranstaltern, Sportverbänden und auch den Profisportlern selbst, allerdings nicht in jedem Fall auch den Sportfans. (3) Andererseits ist ebenso zu beobachten, dass in vielen Ländern die Berichterstattung über Sportveranstaltungen und Wettkämpfe, sowohl von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (z. B. Deutschland) als auch nationalen kommerziellen Fernsehunternehmen (z. B. die USA), gemeinsame Fernseherlebnisse ermöglicht hat, welche den Sinn für nationale Identität und kulturelle Gemeinsamkeit stärken konnte. (4) Auf dieser Grundlage haben vor allen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Europa seit langem die Sportberichterstattung als einen wichtigen Teil ihrer öffentlichen Aufgabe verstanden. Die Übertragung großer Sportereignisse im Fernsehen hat ohne Zweifel auch eine Schlüsselrolle bei der Etablierung des Sports als signifikanten Teil der Populärkultur gespielt. Paradoxerweise half diese frei zugängliche Sportberichterstattung gleichzeitig aber dabei, die heutige hochkommerzialisierte Sportindustrie zu entwickeln.

Sicherung des Wettbewerbs und freien Zugangs zu Großereignissen

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Frage, wie die oben beschriebenen unterschiedlichen Perspektiven auf das Thema Fernsehen und Sport sich in verschiedenen Ansätzen zur Regulierung der

Sportberichterstattung widerspiegeln. Zunächst ist es das Ziel der Wettbewerbspolitik, einen offenen, fairen und wirkungsvollen Wettbewerb im Sportrechtmarkt sicherzustellen. (5) Zweitens ist es die Aufgabe der sektorspezifischen Medienregulierung, den freien Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen zu garantieren. Darunter fällt auch der Zugang zur Berichterstattung über sogenannte Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung (kurz: Großereignisse), wozu vor allem nationale und internationale Sportveranstaltungen zählen. (6) Allerdings hat es in der Vergangenheit immer wieder Forderungen vor allem von Seiten der kommerziellen Pay-TV-Veranstalter sowie einiger Sportverbände gegeben, beide Regulierungsbereiche aufzuweichen, besonders den letztgenannten. (7)

Der vorliegende Beitrag argumentiert für einen gleichgewichtigen Ansatz, der darauf abzielt, die kommerziellen Prioritäten von Rundfunkunternehmen und Sportverbänden mit den weitergehenden soziokulturellen Bedürfnissen der Öffentlichkeit im Sinne eines freien Zugangs zur Sportberichterstattung in Balance zu bringen. Basierend auf einer vergleichenden Untersuchung in acht unterschiedlichen Rundfunkmärkten (Australien, Brasilien, Deutschland, Großbritannien, Indien, Südafrika, Spanien und den USA), die ausgewählt wurden, um eine möglichst globale Perspektive der Untersuchung sicherzustellen (8), wird im Folgenden dargelegt, dass in vielen Fällen die Balance zwischen wirtschaftlichen und kulturellen Interessen der Sportberichterstattung zu weit in Richtung der kommerziellen Interessen dominanter Pay-TV-Unternehmen und Sportverbände verschoben ist, die beide vor allem an einer Maximierung ihrer Einnahmen aus Übertragungsrechten interessiert sind. Im Ergebnis werden die Zuschauer mit der Alternative konfrontiert, höhere Ausgaben für Pay-TV in Kauf zu nehmen oder auf den Zugang zu bedeutenden Sportveranstaltungen zu verzichten. Vor diesem Hintergrund wird schließlich argumentiert, dass sowohl die nationalen Gesetzgeber als auch die internationalen Regulierungsinstitutionen (z. B. die EU) erstens dem Druck von Pay-TV-Unternehmen und Sportverbänden widerstehen sollten, existierende Regeln zur Sicherung des freien Zugangs zu Sportübertragungen zu lockern, und zweitens das vorhandene wettbewerbsrechtliche Instrumentarium konsequenter anwenden sollten – immer mit Blick auf die spezifischen wirtschaftlichen und kulturellen Eigenheiten der Sportberichterstattung.

Im ersten Teil des Beitrags werden die drei grundlegenden Ansätze zur Regulierung der Sportberichterstattung und der Sportrechte im Rundfunk skizziert: „freier Markt“, „starke Regulierung“ und „ausbalancierter Ansatz“. Hieran anschließend wird die Regulierung der Sportberichterstattung in einer Reihe von unterschiedlichen Märkten näher analysiert. Abschließend werden noch einmal die wesentlichen Vorteile eines ausbalancierten Markt-

Vergleichende Untersuchung in acht Ländern weltweit

* Übersetzung Media Perspektiven.

** Universität von Gent, Belgien.

*** City University, London, GB.

**** De Montfort University, Leicester, GB.

tes an der Regulierung von Sportberichterstattung zusammengefasst. Ein solcher Markt dient durch eine Verbindung von Wettbewerbsrecht und der Regulierung des Zugangs zu Großereignissen den Interessen sowohl von Rundfunkunternehmen, Sportverbänden als auch den Bürgern gleichermaßen.

Drei Ansätze der Regulierung

Die Umsetzung eines solchen ausbalancierten Regulierungsansatzes erfordert auf Seiten der Politik und der Regulierungsinstanzen ein beständiges Abwägen der wirtschaftlichen und soziokulturellen Implikationen ihrer Entscheidungen (bzw. Nicht-Entscheidungen). Aus globaler Perspektive betrachtet, nimmt die Regulierung der Sportberichterstattung unterschiedlichste Formen an, jeweils mit bedeutsamen Implikationen sowohl für die wirtschaftlichen als auch die kulturellen Interessen. Dabei ist offensichtlich, dass die zu beobachtenden unterschiedlichen Ansätze in jedem Einzelfall die besonderen historischen, politischen und kulturellen Traditionen des Landes widerspiegeln. Noch lassen sich die Art und die Intensität der regulativen Eingriffe in die Sportberichterstattung auf sinnvolle Weise innerhalb eines Kontinuums systematisieren, in dem der „freie Markt“ an dem einen Ende und die „starke Regulierung“ an dem anderen Ende steht. Im Fall des „freien Marktes“ werden die Sportrechte und die Sportübertragung vollständig den Marktkräften überlassen.

Abwägung zwischen ökonomischen und kulturellen Interessen

Gegensätzliche Pole: „freier Markt“ und „starke Regulierung“

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt im Fall des „freien Marktes“ keine oder nur eine geringe Rolle zu, der regulatorische Rahmen enthält wenige Instrumente zur Begrenzung der Marktmacht dominanter kommerzieller Anbieter und zur Sicherung des freien Zugangs zu Übertragungen von großen Sportereignissen. Im Fall der „starken Regulierung“ wird dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk (und eventuell auch frei zugänglichen kommerziellen Rundfunkveranstaltern) eine zentrale Rolle im Bereich der Sportrechte und Sportberichterstattung zugewiesen. Dabei garantiert der Rechtsrahmen eine frei zugängliche Fernsehberichterstattung für eine umfangreichere Liste als wichtig erachteter Sportveranstaltungen. Zusätzlich werden Prinzipien des Wettbewerbsrechts angewendet, die wenig Rücksicht nehmen auf die spezifischen ökonomischen und soziokulturellen Eigenheiten von Sportveranstaltungen und Sportübertragungen.

In der Realität zumeist Mischlösungen vorzufinden

In der Realität bewegen sich die Regelungen in den meisten Ländern zwischen diesen beiden idealtypischen Polen, einige Länder (z.B. Indien) kombinieren einen interventionistischen Ansatz im Bereich des Zugangs zu Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung mit einem weniger rigiden Ansatz bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts (oder umgekehrt). Dennoch ist für die vergleichende Untersuchung der einschlägigen Regulierung in den verschiedenen

Ländern die Gegenüberstellung der Ansätze des „freien Marktes“ und der „starken Regulierung“ ein sinnvoller Ausgangspunkt.

In diesem Sinne bietet Abbildung 1 eine stark vereinfachte Schematisierung der Positionierung der regulatorischen Ansätze in den acht untersuchten Ländern. Wie sich im Folgenden weiter zeigen wird, führen sowohl der stark marktorientierte als auch der stark regulierende Ansatz im Ergebnis zu signifikanten Ungleichgewichten zwischen den beteiligten kulturellen und kommerziellen Interessen. Der ausbalancierte Ansatz (u.a. eingesetzt in Deutschland) ist dagegen durch ein Bemühen gekennzeichnet, zwischen den potenziell gegensätzlichen Interessen in diesem Bereich einen machbaren Ausgleich zu schaffen.

Der marktorientierte Ansatz

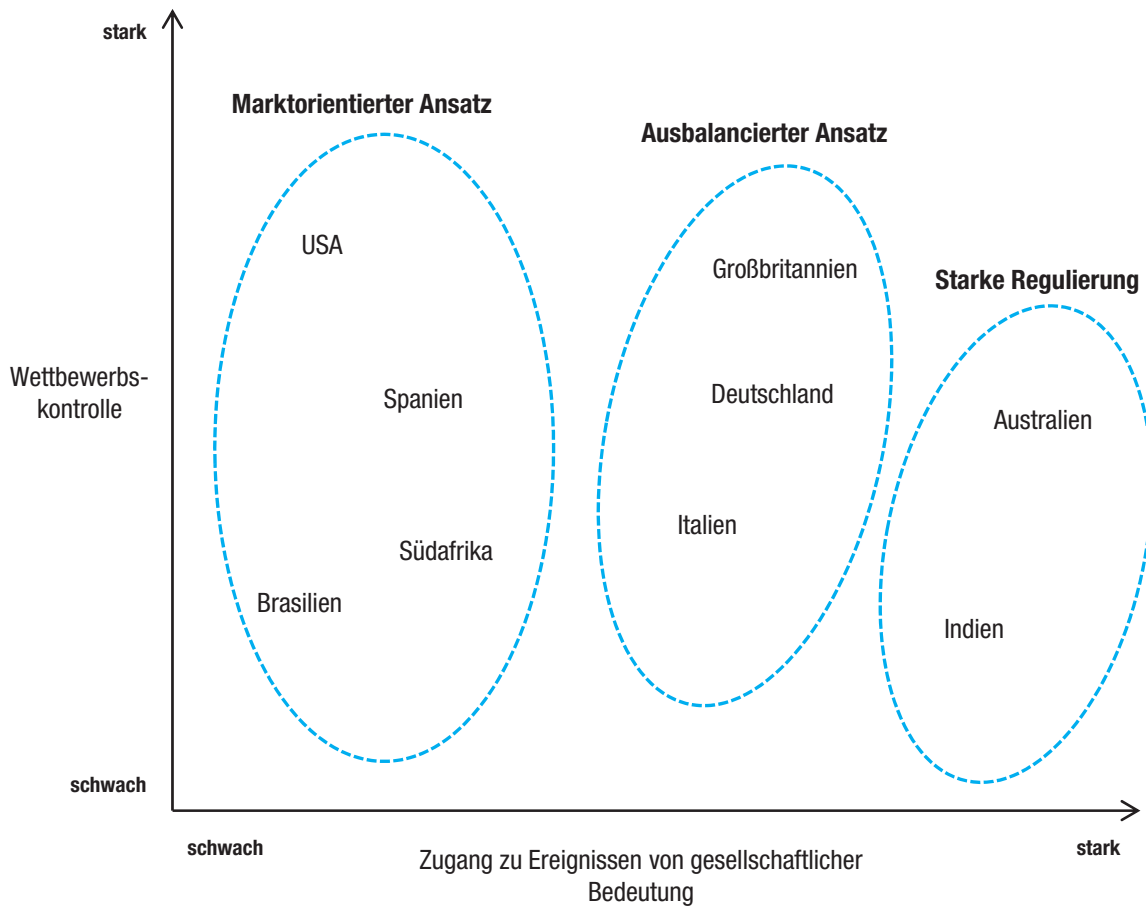
Generell kann davon gesprochen werden, dass in den USA, in Brasilien, Spanien und Südafrika ein im Wesentlichen marktorientiertes Regulierungsmodell angewendet wird. In allen diesen Ländern gibt es keine (oder in den Fällen von Spanien und Südafrika nur relativ schwache) Bestimmungen, was die Berichterstattung über Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung betrifft. Die Anwendung von Regeln aus dem Wettbewerbsrecht ist hier entweder minimal (Brasilien, Südafrika) oder erfolgt ohne besondere Rücksichtnahme auf die besonderen ökonomischen soziokulturellen Faktoren des Sports (Spanien). Insbesondere in den USA war der liberale Marktansatz von Beginn an das dominierende Modell für die Rundfunkwirtschaft insgesamt. In den zurückliegenden zehn Jahren konnte darüber hinaus beobachtet werden, dass die sehr liberale Medienregulierung ein hochkonzentriertes System hervorgebracht hat, in dem eine Handvoll großer Konzerne im Wesentlichen die gesamte Medienindustrie dominiert.

Speziell in Bezug auf die amerikanische Sportmedienlandschaft ist festzuhalten, dass erstens der nicht-kommerzielle Rundfunkveranstalter PBS keine Rolle im Bereich der populären Sportrechte spielt. Zweitens sind die in dem 1970er Jahren durch die Regulierungsinstitution Federal Communications Commission (FCC) eingeführten Regeln, die den Kabelfernsehunternehmen untersagten, Übertragungsrechte für große Events (z.B. das Finale der Baseball-World-Series, den Superbowl im amerikanischen Football sowie die Olympischen Spiele) zu erwerben, gerichtlich vom Pay-TV-Veranstalter Home-Box-Office (HBO) juristisch angegangen und schließlich gerichtlich revidiert worden. Das Hauptargument von HBO war in diesem Rechtsverfahren, die FCC habe mit ihrer Regulierung den ersten Verfassungszusatz bezüglich der

Marktorientierte Modelle: USA, Brasilien, Spanien, Südafrika

USA: Zentrale Rolle der Rundfunkaufsicht FCC

Abb. 1 Ansätze der Regulierung des Sportrechtmarkts



Quelle: Eigene Darstellung.

Redefreiheit verletzt. (9) Drittens wurde der Sherman Antitrust Act, das heißt der Abschnitt des amerikanischen Wettbewerbsrechts, der die Einführung von Kartellen verhindern soll, bisher nicht vollständig auf die Sportübertragungsrechte in den USA angewendet. Im Gegenteil, der Sports Broadcasting Act von 1961 wurde explizit in die Richtung formuliert, dass es den großen amerikanischen Sportverbänden trotz des geltenden Wettbewerbsrechts erlaubt war, Übertragungsrechte im großen Maßstab an Rundfunkveranstalter zu vergeben. Statt des allgemeinen Wettbewerbsrechts ist seither vor allem die Regulierung der Rundfunkaufsicht FCC dafür verantwortlich, wettbewerbswidriges Verhalten im US-Sportrechtmarkt zu verhindern.

FCC vor allem in Einzelfällen aktiv geworden

Die FCC ist bisher allerdings vor allem in Einzelfällen aktiv geworden, bei denen es beispielsweise um Auseinandersetzungen zwischen Eigentümern von Sportfernsehkäna len und Pay-TV-Veranstaltern ging. (10) Beispielsweise verhinderte kürzlich ein Exklusivvertrag zwischen dem MLB-Network (Base-

ball) und dem Satellitenbetreiber DirecTV den Zugang zu den Fernsehkanälen für Kabelanbieter. Nachdem die FCC mit einer Intervention gedroht hatte, lockerte MLB seine exklusive Verbindung mit DirecTV und erlaubt auch anderen Verbreitungsplattformen den Zugang zu dem Material. Der zu beobachtende Trend zur direkten Vermarktung der Live-Übertragungsrechte durch die großen Sportligen könnte künftig allerdings zur Forderung nach einem stärkeren regulativen Eingriff führen, um den Wettbewerb im US-Sportrechtmarkt zu sichern.

Ähnlich wie in den USA wurde auch in Brasilien die Rundfunkpolitik in der Vergangenheit hauptsächlich durch marktwirtschaftliche statt durch sozio-kulturelle Zielsetzungen geprägt. (11) Anders als in den USA gibt es in Brasilien allerdings nur eine relativ schwache Tradition des Wettbewerbsrechts. Erst in der vergangenen Dekade hat sich in Brasilien so etwas wie ein neuer wettbewerbsrechtlicher Rahmen entwickelt. Dies hat jedoch bisher noch keine Auswirkungen auf die etablierten Medienunternehmen, insbesondere wurde die dominante Position des Mediengiganten TV-Globo insgesamt nicht angetastet. (12) Es gelang der brasilianischen Regulierungsbehörde CADE immerhin, dem Unter-

Brasilien: Markt-orientierte Rundfunk-politik, schwache Wettbewerbspolitik

nehmen TV-Globo einige Exklusivrechte an internationalen und einheimischen Fußballwettbewerben zu entziehen und es dazu zu zwingen, seine populären Sport-TV-Kanäle auch auf rivalisierenden Pay-TV-Plattformen zu verbreiten. (13) Noch bedeutsamer ist, dass es in Brasilien bisher noch keinerlei Gesetzgebung zu den sogenannten Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung gibt. Dies hat zwar noch nicht, wie in anderen Ländern, zu einer Migration der Live-Sportberichterstattung in die Pay-TV-Plattformen geführt – dem standen die relativ hohen Kosten, die mit dem Abonnement verbunden sind, entgegen. Mit dem wirtschaftlichen Aufstieg Brasiliens in den letzten Jahren ist aber auch eine zunehmend besser gestellte Mittelschicht entstanden, die gleichzeitig auch ein zunehmend größeres Potenzial für solche Pay-TV-Angebote darstellt. In der Konsequenz könnte es in absehbarer Zeit notwendig werden, auch in Brasilien gesetzliche Regelungen zu treffen, welche vor allem für einkommensschwächere Schichten und die ländliche Bevölkerung den Zugang zu Übertragungen von großen Sportereignissen sichern. Die brasilianische Regierung hat zudem moderate Schritte unternommen, um die Demokratisierung des Mediensystems voranzubringen. So wurde ein nationaler öffentlich-rechtlicher Rundfunkveranstalter, TV-Brasil, eingerichtet, der vor allem die Aufgabe hat, kulturelle Belange zu fördern und die Vielfalt im Medienmarkt zu sichern. (14) Darüber hinaus hat sich im politischen Bereich und in der breiteren Öffentlichkeit eine intensivere Debatte über die Notwendigkeit eines neuen medienrechtlichen Rahmens entwickelt, der dem öffentlichen Interesse besser dienen soll. Die Verabschiedung und Durchsetzung eines solchen neuen Rechtsrahmens bleibt jedoch eine erhebliche politische Herausforderung.

**Südafrika:
Dominante Position
des Pay-TV-Unternehmens
Multichoice**

In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich auch in Südafrika ein marktorientierter Ansatz in Bezug auf die Sportberichterstattung und die Sportrechte durchgesetzt. (15) Der bestimmende Faktor im südafrikanischen Sportrechtmarkt ist die dominante Position des Pay-TV-Anbieters Multichoice und hier speziell seines digitalen Angebots DStv, welches unter anderen die Supersport-Kanäle enthält. Ähnlich wie viele andere Pay-TV-Anbieter weltweit hat auch Multichoice sein Geschäftsmodell im Wesentlichen auf der umfangreichen (und oft exklusiven) Übertragung der beliebtesten Sportarten Südafrikas, namentlich Rugby, Fußball und Cricket, aufgebaut. Zu Beginn der 2000er Jahre hat die südafrikanische Regierung gesetzliche Regeln für die Übertragung von Sportgroßereignissen getroffen. Hierdurch wurde es auch dem südafrikanischen öffentlich-rechtlichen Veranstalter SABC möglich, Übertragungsrechte für einige dieser wichtigen Sportveranstaltungen zu erwerben. Außerdem wurden die Liveübertragungsrechte für die Spiele der FIFA Fußball-Weltmeisterschaft 2010 (Gastgeber war Südafrika) an den frei zugänglichen, kommerziellen Fernsehsender e.tv vergeben.

Die rechtliche Absicherung des freien Zugangs zu Großereignissen unterliegt in Südafrika jedoch einigen einschneidenden Einschränkungen. Erstens ist es Pay-TV-Veranstaltern möglich, die Übertragungsrechte für nationale Sportereignisse zu erwerben. Sie müssen lediglich sicherstellen, dass auch frei zugängliche Rundfunkkanäle die Lizenzen erwerben können. Zweitens sieht es die südafrikanische Regulierung nicht vor, dass es in jedem Fall Live-Berichterstattungen über Sportgroßereignisse geben muss, sondern lediglich dass diese Events „live übertragen, mit Verzögerung live oder über einen frei zugänglichen Rundfunkdienst übertragen“ (16) werden können. Zusammengenommen hat dies dazu geführt, dass die Fernsehübertragungsrechte für die meisten großen Events vom Pay-TV-Veranstalter Multichoice erworben werden. Um seinen öffentlichen Auftrag zu erfüllen und die Berichterstattung über ein Ereignis sicherzustellen, ist dann der öffentlich-rechtliche SABC (welcher finanziell nicht gut gestellt ist) gezwungen, Sublizenzen vom Multichoice-Veranstalter zu erwerben. Hinzu kommt, dass bis zum heutigen Tag das Wettbewerbsrecht im südafrikanischen Sportrechtmarkt kaum eine Bedeutung erlangt hat. In der Vergangenheit haben die Wettbewerber von Multichoice die südafrikanische Rundfunkaufsicht ICASA mehrfach aufgefordert, sich in ihrem Sinne einzumischen und verschiedene Wettbewerbsbeschränkungen im südafrikanischen Rundfunkmarkt zu beheben.

Der Ansatz in Spanien im Bereich der Sportrechte und der Sportberichterstattung wird am besten deutlich, wenn man die Vermarktung der Fußballrechte betrachtet. Im Gegensatz zu den meisten anderen großen europäischen Fußballmärkten, in denen die Übertragungsrechte zentral von einer Fußball-Liga vermarktet werden, liegt in Spanien die Vermarktung bei den Fußballvereinen selbst. Dieses System wurde im Jahr 1993 eingeführt, nachdem in einem Gerichtsverfahren die kollektive Vermarktung von Übertragungsrechten für nicht rechtmäßig erklärt wurde. In den beiden darauffolgenden Dekaden hat die Einzelvermarktung von Fußballübertragungsrechten zu signifikanten Ungleichgewichten zwischen den Fußballvereinen geführt, eindeutige Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Teams in der Liga geschaffen und damit langfristig auch die Popularität der Liga insgesamt geschwächt. Beispielsweise nahmen im Jahr 2010 die beiden größten Clubs, Real Madrid und FC Barcelona, zusammen 140 Mio Euro durch den Verkauf der Fernsehübertragungsrechte ein, während kleinere Clubs, wie beispielsweise Sporting de Gijón und Málaga, nur rund 12 Mio Euro einnahmen. In den Jahren 2009 und 2012 führten Streitigkeiten zwischen den Vereinen über die Verteilung der Fernsehgelder zu einem verspäteten Start in die neue Saison.

**Spanien: Fußballrechte von den Clubs
einzeln vermarktet**

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass die laufenden Fernsehverträge mit dem Ende der Saison 2014/2015 auslaufen, haben sich die 35 Clubs der ersten und zweiten spanischen Liga auf ein neues System zur Verteilung der Fernsehrechte geeinigt. Das neue System enthält nach wie vor keine kollektive Vermarktung aller Fernsehrechte der beiden Ligen, da sich die großen Clubs weiterhin dagegen sperren, doch zumindest Teile der Gesamteinnahmen werden neu verteilt werden und die Fernsehrechte sollen alle zum gleichen Zeitpunkt vergeben werden. Trotz dieses neuen Ansatzes zeigt der spanische Fall deutlich, zu welchen Ergebnissen es führt, wenn man allgemeine Wettbewerbsprinzipien auf den Sportsektor anwendet, ohne dessen Besonderheiten zu berücksichtigen.

Reguläre Spiele einer Fußball-Liga als „bedeutendes Ereignis“?

Der soziokulturellen Bedeutung des Sports wurde zumindest in einer Hinsicht in der spanischen Regulierung Rechnung zu tragen versucht, indem in der Gesetzgebung zu den sogenannten Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung neben verschiedenen anderen nationalen und internationalen Sportereignissen auch festgelegt wurde, dass pro Woche zumindest ein Spiel der ersten spanischen Fußball-Liga live im frei zugänglichen Fernsehen übertragen werden muss. Die Definition eines regulären Spieles innerhalb einer Fußball-Liga als ein „Ereignis von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung“ dürfte außerhalb Spaniens als durchaus diskussionswürdig eingeschätzt werden und ist wahrscheinlich auch der Grund, warum Spanien seine Liste der Großereignisse nicht offiziell an die Europäische Kommission übermittelt hat (vgl. hierzu weiter unten).

Der starke Regulierungsansatz

Australien: Rigide Regulierung im Bereich Sportrechte

Im Kontrast zu den bisherigen Beispielen könnten Australien und (in etwas geringerem Maße) auch Indien als Beispiele für rigide Regulierung im Bereich der Sportrechte und der Sportberichterstattung eingestuft werden. Diese Einstufung beruht im Wesentlichen auf der Gesetzgebung zu Großereignissen, die in beiden Ländern verabschiedet wurde. Das australische System unterscheidet sich dabei vor allem in zwei Punkten von dem in der Europäischen Union angewandten System. Zunächst einmal basiert es auf dem Prinzip der „ersten Wahl“, das heißt, frei zugänglichen Rundfunksendern wird gegenüber den Pay-TV-Veranstaltern Priorität beim Erwerb von Übertragungsrechten eingeräumt. Zweitens ist die Zahl der Sportereignisse, die in diesem Sinne durch die australische Gesetzgebung für die freie Übertragung im Rundfunk reserviert werden, sehr viel größer als in Europa. Beispielsweise umfasste die australische Liste für die Jahre 2006 bis 2010 mehr als 800 Ereignisse in jedem Jahr (dabei waren die

alle vier Jahre stattfindenden Olympischen Spiele noch nicht einmal enthalten), entsprechende Listen in den europäischen Ländern umfassen dagegen regelmäßig weniger als 100 Ereignisse. (17)

Zusammengenommen haben diese beiden Aspekte der australischen Gesetzgebung zu einer erheblichen Bevorteilung der frei zugänglichen (kommerziellen) Rundfunkveranstalter im Bereich der Sportrechte geführt. Allerdings hat das australische System nicht in jedem Fall zum intendierten Ziel geführt, die kulturellen Interessen der australischen Zuschauerschaft zu fördern. Beispielsweise haben in manchen Fällen frei zugängliche Rundfunksender von der Regelung profitiert, indem sie Sportübertragungsrechte an Pay-TV-Veranstalter veräußert haben. In anderen Fällen wurde frei zugänglichen Rundfunksendern vorgeworfen, sie würden Übertragungsrechte „anhäufen“ ohne die Absicht, diese auch tatsächlich zu nutzen, nur um den Pay-TV-Veranstaltern den Zugang zu diesen Rechten zu verwehren. (18) In den letzten Jahren hat es Anpassungen in der Gesetzgebung gegeben, die gegen solche Missbräuche gerichtet waren, doch es ist nicht von der Hand zu weisen, dass der extensive Schutz frei übertragbarer Ereignisse in Australien zu einem (in ökonomischer Hinsicht) unterentwickelten Sportrechtemarkt geführt hat. (19) Dies ist wohl auch der Grund für die Pläne der australischen Regierung, die Liste der zu schützenden Sportgroßereignisse einzuschränken, wenn auch nur marginal. (20)

In Indien können die gesetzlichen Bestimmungen zur Übertragung von Sportevents ebenfalls in die Kategorie starke Regulierung eingeordnet werden. Der seit dem Jahr 2007 gültige Rechtsrahmen untersagt es den Pay-TV-Veranstaltern, Live-Übertragungen von „Sportveranstaltungen von nationaler Bedeutung“ auszustrahlen, solange die Veranstaltung nicht gleichzeitig frei über den öffentlichen Rundfunksender Doordarshan empfangbar ist. Allerdings enthält das Gesetz keine Anhaltspunkte konkreterer Art, wie ein „Sportereignis von nationaler Bedeutung“ zu definieren ist. Dies ist wahrscheinlich auch der problematischste Aspekt im Zusammenhang mit Übertragungen von Spielen des indischen Nationalteams im Cricket. Cricket ist mit Abstand der beliebteste Sport in Indien, doch die Auswahl darüber, welche Spiele der Cricket-Nationalmannschaft für die freie Übertragung gesichert sein sollen, ist nicht gesetzlich festgelegt, sondern wird von Fall zu Fall von der indischen Regierung entschieden. Hochproblematisch ist in der indischen Gesetzgebung auch die Regelung, dass sich die beteiligten Sender bei der Übertragung von Sportereignissen die Werbeeinnahmen teilen sollen, und zwar im Verhältnis von 75 Prozent für den primären Rechteeigner und 25 Prozent für den öffentlichen Sender Doordarshan. Dieses System führt nicht selten dazu, dass Doordarshan bei der Übertragung von Sportveranstaltungen sogar Geld verliert, da es auf dem selben Sende-

Problematik extensiv ausgelegter Schutzmaßnahmen für besondere Ereignisse

Indien: Unklare Definitionen führen zu Unsicherheiten

platz mit dem Regelprogramm mehr Werbeumsatz erzielen könnte als mit dem 25-Prozent-Anteil an den Sportrechten.

**Wettbewerbskontrolle
noch wenig effektiv**

Auch in Indien hat das Wettbewerbsrecht bislang noch kaum Einfluss auf die Sportrechte und Sportberichterstattung erlangt. Gerade das Beispiel des Crickets (in seiner Bedeutung vergleichbar mit dem Fußball in Europa) zeigt jedoch die Notwendigkeit auf, auch in diesem Sektor effektive Regeln zur Sicherung des Wettbewerbs zu installieren. Seit den 1990er Jahren ist in Indien die Vergabe der Übertragungsrechte für Cricket-Veranstaltungen immer wieder Gegenstand von Kontroversen gewesen. Die profitabelsten Sportrechte fallen regelmäßig den gleichen großen Veranstaltern zu – News Corporation (Star Sports), Sony und Zee TV. Mit wachsender Bedeutung des Satellitenfernsehens und des digitalen Kabels wächst auch der Anreiz für die großen Unternehmen, in diesem Markt zu expandieren und ihn zu dominieren. Unter diesen Umständen ist es eine herausragende Aufgabe für die indischen Wettbewerbsbehörden, dass auch die Interessen der indischen Zuschauerschaft im Zusammenhang mit den stark umworbene Sportrechten gewahrt bleiben.

Der ausbalancierte Ansatz

**EU: Mediendienste-
Richtlinie enthält
Regeln zu Über-
tragungsrechten**

Die in der Europäischen Union geltende Gesetzgebung zu Sportrechten und Sportübertragungen kann als bestes Beispiel für einen gleichgewichtigen Ansatz gelten. Eingerichtet wurden die Regeln Ende der 1990er Jahre als Teil der sogenannten Fernsehrichtlinie, im Jahr 2007 (und später dann noch einmal im Jahr 2010) wurden sie in die audiovisuelle Mediendienste-Richtlinie übernommen. Anders als etwa in Australien erlauben die EU-Regeln, dass Übertragungsrechte für Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung entweder von frei zugänglichen oder von Pay-TV-Veranstaltern erworben werden, vorausgesetzt, die Übertragung ist nicht exklusiv über das Pay-TV empfangbar, es sei denn es besteht kein Interesse von Seiten eines frei zugänglichen Senders.

**Probleme mit
Konkretisierung
und Umsetzung
der Richtlinie**

Auch diese Regeln sind in der praktischen Umsetzung bisher nicht ohne Probleme geblieben. Zum einen hat bisher nur eine kleinere Zahl der Mitgliedstaaten (darunter einige der größeren) in Übereinstimmung mit der EU-Gesetzgebung eine Liste der zu schützenden Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung eingereicht. Die größere Zahl der Mitgliedstaaten (im Jahr 2011 20 von 28) hat dies allerdings noch nicht getan. Zum anderen enthält die EU-Regulierung eine Reihe von „unklaren Definitionen“. (21) Beispielsweise wird in der einschlägigen Richtlinie gefordert, dass ein in der Liste aufgeführtes Ereignis von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung nicht in der Weise übertragen werden darf, dass ein „wesentlicher Teil“ der Öffentlichkeit keine Möglichkeit besitzt, dies über frei zugängliches Fernsehen zu empfangen. Allerdings wird keine Definition geliefert, was unter

einem „wesentlichen Teil“ zu verstehen ist. Im Ergebnis ist es den Mitgliedstaaten überlassen, ihre eigenen, untereinander leicht unterschiedlichen Konkretisierungen zu diesem Begriff, die von 70 bis 95 Prozent der Bevölkerung reichen, vorzunehmen.

Darüber hinaus liefert die EU-Richtlinie wenig Hilfestellung bei der Frage, was genau unter einem „Ereignis von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung“ zu verstehen ist. In jüngerer Zeit hat die Europäische Kommission versucht, in diesem Punkt mehr Klarheit zu schaffen. Um von der Kommission als Teil einer Liste schützenswerter Ereignisse anerkannt zu werden, müssen solche Ereignisse demnach zumindest zwei der folgenden Kriterien als „verlässliche Hinweise auf die Wichtigkeit der Ereignisse für die Gesellschaft“ vorweisen:

1. Es muss ein allgemeines Interesse in dem Mitgliedsstaat für das jeweilige Ereignis vorhanden sein, nicht nur für die spezielle Gruppe derjenigen, die diesem Sport oder der jeweiligen Aktivität nachgehen.

2. Das Ereignis muss von einer spezifischen kulturellen Bedeutung für die Bevölkerung des jeweiligen Mitgliedstaates sein und insbesondere als Ausdruck seiner kulturellen Identität gelten.

3. Das zu übertragende Ereignis findet unter Beteiligung einer Nationalmannschaft im Kontext eines Wettbewerbs-Turniers von internationaler Bedeutung statt.

4. Das zu übertragende Ereignis hat eine langjährige Tradition im frei zugänglichen Fernsehen und erreicht normalerweise größere Publika. (22)

Diese vergleichsweise klaren Kriterien, die die Europäische Kommission für die Auswahl zu schützender Ereignisse formuliert hat, haben der EU-Regulierung eine gewisse Position der Stärke in juristischen Auseinandersetzungen (z. B. mit Pay-TV-Veranstaltern und/oder Sportverbänden) verschafft. Beispielsweise versuchten im Jahr 2007 FIFA und UEFA, die von den Mitgliedstaaten Belgien und Großbritannien festgelegten Listen der Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung anzufechten, weil in diesen Listen die gesamte FIFA-Weltmeisterschaft und UEFA-Europameisterschaft enthalten waren, statt jeweils nur die Spiele, an denen die jeweiligen Nationalmannschaften beteiligt sind, sowie die Halbfinal- und Finalbegegnungen. Der Europäische Gerichtshof bezog sich in seiner abschlägigen Entscheidung jedoch ausdrücklich auf die oben genannten Kriterien, die die Europäische Kommission für die Definition von Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung aufgestellt hatte, und stellte fest, dass es für die Mitgliedstaaten legitim sei, größere Turniere in ihrer Gesamtheit in die entsprechende Liste aufzunehmen, auch wenn dies in anderen Mitgliedstaaten nicht so gehandhabt würde. (23)

**Definition: Ereignis
von „erheblicher
gesellschaftlicher
Bedeutung“**

**EuGH bestätigt
Ansatz der EU-
Kommission**

Einschlägiges Wettbewerbsrecht der EU

Bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts der Europäischen Union auf Sportrechte und Sportübertragungen wurde ein ähnlich ausbalancierter Ansatz gewählt. Insbesondere entschied sich die Europäische Kommission dafür, die kollektive Vergabe von Senderechten durch zum Beispiel Fußballverbände nicht zu untersagen, sondern deren Praxis so zu beeinflussen, dass wettbewerbswidriges Verhalten möglichst ausgeschlossen bleibt. Beispielsweise wirkte die Europäische Kommission zu Beginn der 2000er Jahre in der Weise auf die UEFA-Vergabe von Champions-League-Spielen ein, dass Exklusivverträge nur jeweils maximal drei Jahre umfassen durften, die Fernsehrechte in eine Anzahl unterschiedlicher Pakete (Gold, Silber) aufgeteilt und die Verbreitung über neue Medien nicht in diese Pakete eingeschlossen wurden. Nach Auffassung der Kommission waren die von der UEFA entsprechend modifizierten Vergabeverfahren auch aus Wettbewerbssicht akzeptabel, da sie letztlich allen Interessen in diesem Bereich entgegenkämen. (24) Das UEFA-Verfahren erwies sich als besonders bedeutsam, da es als Blaupause für die Regulierung der kollektiven Vergabe von Senderechten für nationale Fußball-Ligen fungierte, namentlich für die Bundesliga in Deutschland und die Premier League in England. Für die Bundesliga wurde ebenfalls festgelegt, dass Exklusivverträge nicht mehr als drei Jahre laufen durften und die gesamten Übertragungsrechte in neun unterschiedliche Pakete aufgeteilt wurden, darunter separate Pakete für Fernsehen und neue Medien. (25)

Der Fall der Premier League erwies sich als komplexer, aber nach langwierigen Verhandlungen zwischen der Kommission und der Premier League wurde vereinbart, die Live-Übertragungen von Premier-League-Spielen (Saison 2006/2007 und 2009/2010) in sechs gleichwertige Pakete aufzuteilen und dass nicht ein einzelner Anbieter alle sechs Pakete zusammen erwerben konnte. (26) Diese Vereinbarung beendete faktisch das Monopol von BSkyB im Bereich der Live-Übertragungsrechte von Premier-League-Spielen. Über den Ansatz der Europäischen Union in der Anwendung des Wettbewerbsrechts hat sich die Kollektivvermarktung als dominantes Modell für die Vermarktung von Senderechten im Bereich des Spitzensfußballs in Europa durchgesetzt. Die Europäische Kommission hebt dieses Modell sogar als Instrument zur Durchsetzung größerer Solidarität innerhalb des Sports hervor. (27)

Großbritannien: Diskussion um Listen frei zugänglicher Veranstaltungen

In Großbritannien gilt seit der Auseinandersetzung mit der Europäischen Kommission auch ein eher ausbalancierter Ansatz bei der Regulierung von Sportübertragungsrechten. Die Tradition der Gesetzgebung zum Schutz des allgemeinen Zugangs zu Übertragungen von bestimmten Sport- und anderen

nationalen Ereignissen geht allerdings bis in die 1950er Jahre zurück. (28) Erst Mitte der 1990er Jahre rückte die Frage der Behandlung der Ereignisse von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung ins Zentrum der britischen Medienpolitik. Als Reaktion auf die Strategie des Pay-TV-Unternehmens BSkyB bei dem Erwerb von Sportübertragungsrechten wurden in das Rundfunkgesetz von 1996 stärkere Regeln zum Schutz bestimmter Ereignisse übernommen. Seither ist die entsprechende Liste zu schützender Ereignisse und Veranstaltungen sowie der Grad des Schutzes frei zugänglicher Rundfunkveranstalter Gegenstand heftiger öffentlicher und politischer Debatten in Großbritannien geblieben. Im Jahr 1999 wurde die Liste besonderer Ereignisse in zwei Teile aufgeteilt, wobei in Gruppe A jene Ereignisse zusammengefasst wurden, die über frei zugängliche Fernsehsender verbreitet werden mussten. In Gruppe B wurden diejenigen Ereignisse aufgelistet, die auch exklusiv im Pay-TV live übertragen werden konnten, solange gleichzeitig auch „Sekundärrechte“ für die Übertragung im frei empfangbaren Fernsehen vorhanden waren. Über diese Regelung drückt sich das Bemühen aus, einen Ausgleich zu finden zwischen der Forderung, freien Zugang zu bestimmten besonderen Ereignissen zu sichern, und den kommerziellen Interessen von Pay-TV-Veranstaltern und Sportverbänden.

Der britische Ansatz im Bereich des Wettbewerbsrechts ist in ähnlicher Weise um Ausgleich bemüht. In den späten 1990er Jahren entschied ein britisches Gericht, dass die kollektive Vermarktung von Senderechten für die Premier League nicht unverhältnismäßig oder gegen das öffentliche Interesse gerichtet sei. (29) In jüngerer Zeit hat die Aufsichtsinstanz für die Kommunikationsindustrie in Großbritannien, Ofcom, versucht, die dominante Marktposition von BSkyB im Bereich der Sportrechte aufzubrechen, indem sie die Verpflichtung zur Weitergabe von Rechten sowie stärker regulierte Preise durchsetzen wollte. Letzteres wurde jedoch von BSkyB erfolgreich gerichtlich angefochten.

Deutschland führte 1999 eine Liste mit den nationalen und internationalen Ereignissen ein, die als besonders wichtig für die deutsche Gesellschaft eingestuft werden. Die Zahl der aufgelisteten Ereignisse ist relativ gering und umfasst vor allem Ereignisse unter Beteiligung der deutschen Fußballnationalmannschaft sowie die Olympischen Sommer- und Winterspiele. Wegen des begrenzten Umfangs dieser Liste ist die Liveberichterstattung von Sportereignissen seither vor allem eine Domäne des Pay-TV in Deutschland, vor allem von Sky Deutschland. Im Jahr 2012 konnte Sky seine Position weiter stärken, indem es auch die Liverechte für die Fußball-Bundesliga erwarb, einschließlich der Rechte für Kabel, Satellit, Mobil und Verbreitung über IPTV. Dabei überbot Sky seinen stärksten Konkurrenten, die Deutsche Telekom, um nicht weniger als 20 Prozent. Sky stimmte einer Verein-

Deutschland:
Begrenzte Liste
bedeutender
Ereignisse, starke
Position von Sky

barung zu, der es der Deutschen Telekom erlaubte, die Sportkanäle von Sky auch den Abonnenten der Telekom zugänglich zu machen. Das Bundeskartellamt stimmte dieser kollektiven Vermarktung von Sportübertragungsrechten mit der Auflage zu, dass die deutschen Profifußballvereine in Wahrnehmung ihrer gesellschaftlichen Verantwortung den Jugend- und Amateursport aktiv zu unterstützen hätten. Die Europäische Kommission untersuchte ihrerseits das Verfahren der Vermarktung der Bundesliga-Rechte und stimmte ihm unter der Bedingung zu, dass die Rechte in separate Pakete aufgeteilt würden und die Verträge eine maximale Laufzeit von drei Jahren haben sollten. Das relativ langsame Wachstum des Pay-TV in Deutschland und der intensive Wettbewerb um Sportrechte ließen in Deutschland Befürchtungen wegen inflationär wachsender Rechtekosten aufkommen. Die Risiken, die mit der starken Abhängigkeit des Fußballs von den Fernsehrechten verbunden sind, verdeutlichte im Jahr 2002 der Konkurs der Kirch-Gruppe, die seinerzeit die Bundesliga-Rechte besaß.

Die Vorteile eines ausbalancierten Ansatzes

Auch das Wachstum der digitalen Fernsehplattformen hat in vielen Ländern Europas zu einer Verlagerung der Sportberichterstattung von den frei zugänglichen Fernsehsendern zu entgeltpflichtigen Spartensendern beigetragen. In den meisten Fällen sind die Zuschauer gezwungen, Abonnementgebühren für solche digitalen Sportkanäle zu bezahlen. (30) Trotzdem stellen die Gegner einer Regulierung des Zugangs zu Übertragungen von besonderen Ereignissen diese in Frage und bezeichnen sie als überholt in einem digitalen Medienumfeld, welches durch ein riesiges Kanalangebot gekennzeichnet ist und den Zuschauern viele Wege eröffnet, Sportprogramme zu sehen (und zu bezahlen). Als Antwort auf diese Kritik kann argumentiert werden, dass es in einem Medienumfeld, in dem direkte Zahlung für reguläre Programme zunehmend zur Normalität wird, es mehr und nicht weniger Bedarf für regulative Eingriffe gibt, um weitergehende soziokulturelle Interessen, wie etwa den freien Zugang zu wichtigen Sportereignissen, zu schützen. In diesem Sinne erscheint ein regulativer Ansatz im Bereich der Sportrechte und der Sportberichterstattung dringender als je zuvor, um die kommerziellen Interessen der Medienunternehmen und Sportverbände sowie die kulturellen Interessen der Bürger und der Gesellschaft als Ganzes auszugleichen.

Ausbalancierter Ansatz funktioniert in der Praxis

Nicht zuletzt legen die dargestellten Beispiele nahe, dass ein solcher Ausgleich im Rahmen eines ausbalancierten Regulierungsansatzes in der Praxis erfolgreich umgesetzt werden kann. So hat die von der Europäischen Kommission durchgesetzte Bedingung, dass exklusive Übertragungsrechte zeitlich limitiert sein müssen, nicht verhindert, dass die Einnahmen der europäischen Fußballvereine aus den Fernsehrechten in den vergangenen Jahren spektakulär gestiegen sind. Wie erwähnt, werden

in der Bundesliga und der Premier League die Senderechte in verschiedene Pakete aufgeteilt und die Exklusivrechte jeweils auf drei Jahre begrenzt. Seither haben die beteiligten Sportverbände ihre Umsätze mit Fernsehrechten enorm steigern können, nicht zuletzt wegen des Aufkommens neuer Verbreitungsplattformen und Technologien. Im Jahr 2012 konnte Sky Deutschland seine Rechte an der Live-Übertragung der Bundesliga-Spiele (in TV und Internet) erneuern, dabei zahlt das Unternehmen rund 486 Mio Euro pro Saison von 2013/2014 an. Der vorausgegangene Vertrag umfasste noch eine Summe von 249 Mio Euro pro Saison. In Großbritannien hat die Premier League einen Vertrag mit Sky Television und British Telekom abgeschlossen, der ein Gesamtpaket von rund 3 GBP umfasst, gegenüber 1,3 Mrd GBP in der vorausgegangenen Periode. Die Befürchtung, dass regulierende Eingriffe in die Vergabe von Fernsehrechten einen negativen Einfluss auf den Wert dieser Rechte haben könnten, wodurch weniger Geld für die Sportverbände zur Investition in ihren Sport übrig bliebe, sind vor dem Hintergrund solcher Zahlen als unbegründet zu betrachten.

Bis heute haben sich diese regulierenden Eingriffe (sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene) auf den Sportrechtmarkt konzentriert und dabei mit wechselndem Erfolg versucht, die dominanten Positionen der Pay-TV-Veranstalter wie Mediaset, Canal+ oder BskyB zu begrenzen. Die Vorteile, die die Fernsehzuschauer aus dieser Politik gezogen haben, sind insgesamt weniger eindeutig. Es liegt daher nahe, dass sich die Aufmerksamkeit von Medienpolitik und Regulierung in Zukunft stärker auch auf die Position der Pay-TV-Veranstalter im Verbrauchermarkt richten sollte, damit die breitere Verfügbarkeit von Sportprogrammen über eine größere Anzahl von Verteilplattformen hinweg mittel- und langfristig die Konsumentenpreise im Bereich der Sportprogramme senken hilft.

Tatsache ist, dass aus wirtschaftlichen und strategischen Gründen Sportverbände sowohl in Europa als auch in den USA beginnen, sich von exklusiven Übertragungsrechten zu verabschieden und sich stärker nicht exklusiven Lizenzierungsmodellen zuzuwenden. Nicht exklusive Modelle bedeuten, dass Sportverbände nicht mehr das gesamte Paket an Übertragungsrechten an den höchsten Bieter veräußern, sondern unterschiedliche Verträge mit verschiedenen Plattformen eingehen. Die wachsende Bedeutung breitbandiger Plattformen ermutigt Sportverbände dazu, innovative nicht exklusive Modelle für die Veräußerung und Verwertung von Sportübertragungsrechten zu testen. In den USA haben einige wichtige Sportligen bereits eigene Kanäle gegründet, so zum Beispiel NFL Network

Interessen der Zuschauer künftig stärker in den Mittelpunkt stellen

Nicht exklusive Lizenzierungsmodelle u. a. in USA

und NBA TV, und haben Weiterverbreitungsverträge mit einer Vielzahl von Distributoren getroffen. Diese Initiativen könnten auch Vorbildcharakter für europäische Sportorganisationen haben, die ihre Abhängigkeit von bestimmten Pay-TV-Veranstaltern reduzieren möchten. Bereits im Jahr 2008 starteten holländische Fußballvereine ihren eigenen Pay-TV-Kanal, Eredivisie Live, der über alle wichtigen Distributionsplattformen verfügbar ist (Kabel, Satellit, Terrestrik, IPTV usw.). Im Jahr 2011 startete die Fußball-Liga in Frankreich ihren digitalen terrestrischen Fernsehkanal, Cfoot, über den einige Liveübertragungen von der zweiten französischen Liga übertragen wurden (dieser Kanal wurde allerdings im Jahr 2012 wieder geschlossen).

Potenziale nicht exklusiver Vermarktung von Übertragungsrechten

Solche nicht exklusiven Verbreitungsstrategien könnten auch Einstiegsmöglichkeiten für alternative Veranstalter schaffen, die nun ebenfalls Zugang zu wichtigen Sportrechten erhalten könnten. Die Vergabe von Exklusivrechten führt automatisch zu einem Monopol des höchsten Bieters, nicht exklusive Modelle dagegen bieten Chancen für eine Multiplattform-Strategie und stärken potenziell die ökonomische Position der ursprünglichen Rechtesbesitzer. Im letzteren Fall wären die Nutzer nicht länger gezwungen, eine bestimmte Plattform zu abonnieren, um Zugang zu exklusivvermarkteten, populären Sportprogrammen zu erlangen, sondern sie erhielten stattdessen Möglichkeiten, unter verschiedenen Anbietern zu wählen. Unter diesen Bedingungen könnten bei wachsendem Wettbewerb im Markt die Abonnementgebühren sinken und gleichzeitig auch die Gesamtverbreitung von Pay-TV-Angeboten steigen. Kurz gesagt, regulatorischer und kommerzieller Druck würden in die gleiche Richtung führen, nämlich zu einer geringeren Rolle für Exklusivrechte im Bereich der Sportübertragung. Obwohl bisher das „Unbundling“, das heißt die Vergabe separater Rechtepakete für Free-to-Air, Pay-TV, Online, Mobil usw., als faires und nicht diskriminierendes Verfahren bei der Vergabe von Sportrechten angesehen wird, fördert dieses regulative Instrument (wie es z. B. dem DFB in Deutschland auferlegt wurde) nicht unbedingt automatisch das Verbraucherinteresse. Vor allem schließt der Ansatz des „Unbundling“ nicht aus, dass eine Partei (z. B. Sky in Deutschland) mehrere dieser verschiedenen Rechtepakete erwirbt und damit das Sportangebot dominiert. In diesem Zusammenhang könnten weitergehende Auflagen an den Rechteerwerber, zum Beispiel die Verpflichtung, Sportkanäle bzw. -inhalte an Wettbewerber weiterzugeben, eine angemessene Antwort auf die Monopolisierungstendenz der dominanten Pay-TV-Veranstalter sein. Wettbewerber würden untereinander auch ohne entsprechende Auflagen zur Vereinbarung über die Weiterverbreitung gelangen

(wie z. B. Sky und Deutsche Telekom). Doch in Abwesenheit entsprechender regulativer Auflagen bleiben solche Deals abhängig von den kommerziellen Interessen und dem guten Willen der beteiligten Partner.

Gegner der vor allem auch in Europa vorherrschenden Regulierung zum Schutz des freien Zugangs zu einer bestimmten Auswahl wichtiger Ereignisse führen an, dass dies den frei zugänglichen, vor allem den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erlaubte, wichtige Sportrechte zu einem künstlich niedrigeren Preis zu erwerben und damit den Sportverbänden wichtige Einnahmelmöglichkeiten entzogen würden. Dies mag unter bestimmten Umständen zutreffen, doch insgesamt hat die Gesetzgebung zum freien Zugang zu besonderen Ereignissen nicht dazu geführt, die Eskalation der Preise für die Senderechte dieser Veranstaltungen, so zum Beispiel Olympische Spiele und FIFA-Weltmeisterschaft, zu verhindern. Darüber hinaus gibt auch der US-amerikanische Markt, in dem eine solche restriktive Regulierung nicht angewendet wird, einige wichtige Hinweise für die anhaltende, auch wirtschaftliche Bedeutung des freien Zugangs zu wichtigen Sportereignissen. Auf jeden Fall illustriert der amerikanische Fall, dass über eine breitere Wahrnehmung und eine deutlich größere Zuschauerschaft, wie sie über das frei zugängliche Fernsehen erreicht werden kann, die Interessen von Sportvereinen, Ligen, Rundfunkveranstaltern, Werbungtreibenden, Sponsoren und Zuschauern gleichermaßen befriedigt werden können. Den Sportverbänden erlaubt die (zusätzliche) Rechtevergabe an frei zugänglichen Rundfunkkanälen, ihre Einnahmequellen zu diversifizieren und ihre Abhängigkeit von dominanten Pay-TV-Veranstaltern zu reduzieren. Nicht zuletzt unterstreicht der Kollaps führender europäischer Pay-TV-Unternehmen (s. Kirch), dass das skizzierte nicht exklusive Modell der Rechtevergabe eine nachhaltige und nach vorne gerichtete Strategie sein kann.

Fazit

Der hier propagierte „duale“ Ansatz des Umgangs mit Sportübertragungsrechten kombiniert Aspekte des Wettbewerbsrechts mit einer medienspezifischen Regulierung, speziell dem Schutz des freien Zugangs zu besonders wichtigen Ereignissen. Das Wettbewerbsrecht ist in der Vergangenheit häufig im Kontext der Sportübertragungsrechte eingesetzt worden. In vielen, aber nicht allen untersuchten Ländern hat die Anwendung des Wettbewerbsrechts einen signifikanten Einfluss auf den Erwerb, den Verkauf und die Auswertung von Sportübertragungsrechten gehabt. Insbesondere in den USA und der Europäischen Union ist es den Sportverbänden erlaubt, die Übertragungsrechte ihrer Sportveranstaltungen kollektiv zu veräußern (d. h. für die Ligen insgesamt, statt für einzelne Teams). Dies ist nicht zuletzt auch der Grund dafür, warum der Sportrechtemarkt ein Verkäufermarkt geworden

Schutz des Zugangs zu Ereignissen hat Preisexplosion nicht verhindert

Wettbewerbsrecht hat Kollektivvermarktung von Sportrechten in USA und Europa zugelassen

ist, verbunden mit einer Eskalation der Preise, die von den Fernsehveranstaltern für wichtige Rechte gezahlt werden müssen. Mit der Ausnahme der USA und weniger Beispiele in Europa hat dies generell dazu geführt, dass frei empfangbare Fernsehsender im Wettbewerb um attraktive Sportrechte zumeist von Pay-TV-Unternehmen überboten werden, welche wiederum diese exklusiven Rechte dazu nutzen, ihre dominanten Positionen in den nationalen Rundfunkmärkten zu zementieren.

Gesetzgebung schützt teilweise freien Zugang zu bedeutenden Events

Jeweils mehr oder weniger ausgeprägt hat diese Entwicklung dazu geführt, dass die Märkte für Sportübertragungsrechte sich zu Zwei-Klassen-Systemen entwickeln, wobei abonnementsbasierte Angebote zumeist die wertvolleren Rechte für sich behalten und frei verfügbare Fernsehanbieter mit den Übertragungsrechten für weniger populäre Sportarten und/oder Sportveranstaltungen Vorlieb nehmen müssen. Ausnahmen von dieser allgemeinen Regel gibt es dort, wo durch entsprechende Gesetzgebung der Zugang zu Übertragungsrechten für große Sportereignisse offen gehalten wird. Vor dem Hintergrund der rasant gestiegenen Preise im Sportrechtemarkt sollte die Wettbewerbspolitik so eingesetzt werden, den fairen und freien Wettbewerb zu fördern und zu gewährleisten, dass die verschiedenen Rundfunkveranstalter Zugang zu den wichtigsten Sportübertragungsrechten behalten. Hierzu ist es möglicherweise erforderlich, regulativ auf die gängigen Verfahren der Vergabe von Exklusivrechten einzuwirken, da diese tendenziell den Wettbewerb beschränken.

Pay-TV-Anbieter und Sportverbände profitieren vom System am meisten

Das Wettbewerbsrecht kann dazu dienen, einen vernünftigen Ausgleich zu dem legitimen Ziel der Gewinnmaximierung über die Verwertung von Sportübertragungsrechten einerseits und der Sicherung eines funktionierenden Wettbewerbs im Sportrechtemarkt andererseits zu erreichen. Insgesamt gesehen haben bis heute Gesetzgeber und Regulierungsinstitutionen zu viel Rücksicht auf die Interessen der Pay-TV-Unternehmen genommen. Dies trug letztlich dazu bei, dass die Größenvorteile und die vorhandenen Rechtepakete der Pay-TV-Anbieter das Aufkommen von Wettbewerbern erschwert oder sogar verhindert haben. Die Aufgabe für die Regulierung in diesem Bereich könnte daher künftig sein, die Zutrittsbarrieren in diesem Markt zu verringern und die Anreize für alternative Anbieter zu erhöhen. Die Kombination kollektiver Vermarktung von Übertragungsrechten auf der Anbieterseite und Quasi-Monopolen großer Pay-TV-Anbieter auf der anderen Seite führt zu einer erheblichen Marktmacht in der Hand führender Sportverbände und dominierender Pay-TV-Unternehmen.

Gesellschaftliches Interesse am Sport durch ausbalancierte Regulierung schützen

Da die Wettbewerbspolitik, dem US-Modell folgend, in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung für die Rundfunkregulierung in Europa und darüber hinaus gewonnen hat, besteht die Gefahr, dass der wachsende Fokus auf die ökonomischen Aspekte der Rundfunkmärkte zunehmend zu einer Vernach-

lässigung der soziokulturellen Aspekte führen kann. Beispielsweise ist es trotz großer Anstrengungen mancher Ökonomen (und politischen Akteure) nicht gelungen, die demokratische und gemeinwohlorientierte Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vollständig auf ein rein ökonomisches Modell zu gründen. Ebenso wenig wird es allein über das Wettbewerbsrecht gelingen, die wichtigen sozialen und kulturellen Ziele zu erreichen, die mit dem Sport im Rundfunk verbunden sind. In dieser Hinsicht überzeugt der Ansatz der Europäischen Union, über klare und transparente Kriterien zu einer Liste von besonders wichtigen Ereignissen zu gelangen, für die der Zugang breiter Nutzerschichten über frei verfügbare Fernsehkanäle gesichert werden muss. In den Ländern, in denen weiterhin vor allem dominierende Pay-TV-Unternehmen den Markt der Sportrechte beherrschen, wäre ein solches Modell zu empfehlen. In den anderen Ländern, in denen entsprechende Listenregelungen existieren, sind die Gesetzgeber aufgerufen, immer wieder vorgebrachten Forderungen von Pay-TV-Unternehmen und Sportverbänden, den freien Zugang weiter zu begrenzen, zu widerstehen.

Schließlich scheint es angebracht festzuhalten, dass trotz der vielfach ausgerufenen Medienrevolution mit der Entwicklung von Internetfernsehen, Social Media, mobiler Kommunikation usw. das etablierte Fernsehen nach wie vor unerreicht ist in seiner Kapazität, zu einem gemeinsamen Fernsehenerlebnis zusammenzuführen. Sowohl in Bezug auf die Präferenzen der Nutzerschaft als auch (im Ergebnis) als Quelle der Einnahmen für Sportverbände bleibt das Fernsehen mit Abstand das wichtigste Medium für die Übertragung von Sportereignissen, und das wird vermutlich auch auf absehbare Zukunft so bleiben. Mit dem beschriebenen Ansatz einer komplementären Verknüpfung von wettbewerbsrechtlichen Elementen im Sportrechtemarkt und einer vor allem medienrechtlich basierten Absicherung des freien Zugangs zu großen Sportereignissen können Regulierung und Politik den Interessen von Rundfunkveranstaltern, Sportverbänden, Bürgern und Fernsehzuschauern gleichermaßen gerecht werden.

Fernsehen bleibt zentrales Medium für Sportereignisse

Anmerkungen:

- 1) Vgl. Boyle, Raymond/Richard Haynes: Power Play. Sport, the Media and Popular Culture. London 2000; Horne, John: Sport in consumer culture. New York 2006.
- 2) Vgl. Coalter, Fred: A Wider Social Role for Sport: Who's keeping the Score? London 2007; Maguire, Joseph: Global Sport: Identities, Societies, Civilizations. Cambridge 1999.

- 3) Vgl. Andrews, David L.: Sport and the transnationalizing media corporation. In: *Journal of Media Economics* 16, 4/2003, S. 235-251; Law, Alan/Jean Harvey/Stuart Kemp: The global sports mass media oligopoly: the three usual suspects and more. In: *International Review for the Sociology of Sport* 37, 3-4/2002, S. 279-302; Nicholson, Matthew: *Sport and the Media: Managing the Nexus*. Oxford 2007.
- 4) Vgl. Rowe, David: Fulfilling the cultural mission: popular genre and public remit. In: *European Journal of Cultural Studies* 7, 3/2004, S. 381-400; Scherer, Jay/David Whitson: Public Broadcasting, Sport, and Cultural Citizenship: The Future of Sport on the Canadian Broadcasting Corporation? In: *International Review for the Sociology of Sport*, 44, 2-3/2009, S. 213-229.
- 5) Vgl. Iosifidis, Petros: *Global Media and Communication Policy*. Basingstoke 2011; Smith, Paul: Too Much or Not Enough? Competition Law and Television Broadcasting Regulation in the United Kingdom. In: *Westminster Papers in Communication and Culture* 9, 3/2013, S. 143-164.
- 6) Vgl. Evens, Tom/Katrien Lefever: Watching the Football Game: Broadcasting Rights for the European Digital Television Market. In: *Journal of Sport & Social Issues* 35, 1/2011, S. 33-49; Lefever, Katrien: *New Media and Sport: International Legal Aspects*. Den Haag 2012.
- 7) Vgl. Scherer, Jay/M.P. Sam: Public Broadcasting, Sport and Cultural Citizenship: Sky's the Limit in New Zealand? In: *Media Culture & Society* 34, 1/2012, S. 101-111.
- 8) Vgl. Evens, Tom/Katrien Lefever: The struggle for platform leadership in the European sports broadcasting market. In: Hutchins, Brett/David Rowe (Hrsg.): *Digital Media Sport: Technology, Power and Identity in the Network Society*. New York 2013, S. 66-80.
- 9) Vgl. Wolohan, John T.: United States. In: Blackshaw, Ian/Robert Siekmann/Steve Cornelius (Hrsg.): *TV rights and sport: legal aspects*. Den Haag 2009, S. 567-586.
- 10) Vgl. Moss, Diana L.: Regional sports networks, competition, and the consumer. In: *Loyola Consumer Law Review* 21, 1/2008, S. 56-74.
- 11) Vgl. Sinclair, John: *Latin America television: a global view*. New York 1999.
- 12) Vgl. Fox, Elisabeth/Silvio Waisbord: Latin American media: a long view of politics and markets. In: Mansell, Robin/Rohan Samarajiva/Amy Mahan (Hrsg.): *Networking knowledge for information societies. Institutions & intervention*. Delft 2002, S. 303-310.
- 13) Vgl. OECD: *Competition law and policy in Brazil. A peer review*. Paris, OECD Publications 2010.
- 14) Vgl. Matos, Carolina: Media and Democracy in Brazil. *Westminster Papers in Communication and Culture* 8, 1/2011, S. 178-196.
- 15) Vgl. Duncan, Jane/Ian Glenn: Turning Points in South African Television Policy and Practice. In: Moyo, Dumisani/Wallace Chuma (Hrsg.): *Media Policy in a Changing Southern Africa: Critical Reflections on Media Reforms in the Global Age*. Pretoria 2010, S. 39-72.
- 16) Vgl. ICASA (Independent Communications Authority of South Africa): *Sport Broadcasting Services Regulations, 2010* (<https://www.icasa.org.za/Portals/0/Regulations/Regulations/Review%20of%20Sports%20Broadcasting%20Rights/Final%20Regulations/Sport%20Broadcasting%20Services%20Regulations%2033079.pdf>; 15.1.2014).
- 17) Vgl. DBCDE (Department for Broadband, Communications and the Digital Economy): *Sport on Television: A Review of the Anti-Siphoning Scheme in the Contemporary Digital Environment: Review Report, November 2010* (https://secure.ausport.gov.au/_data/assets/pdf_file/0004/405850/ReviewReport.pdf; 15.1.2014).
- 18) Vgl. Perrine, James B: Constitutional challenges to anti-siphoning laws in the United States and Australia. In: *Sports Administration* 3, 1/2001, S. 22-31.
- 19) Vgl. Healey, Deborah: Australia. In: Blackshaw, Ian/Robert Siekmann/Steve Cornelius (Hrsg.): *TV rights and sport: legal aspects*. Den Haag 2009, S. 215-234.
- 20) Vgl. DBCDE (Department for Broadband, Communications and the Digital Economy): *Reforms to the Anti-Siphoning Scheme Announced*. Pressemitteilung v. 25.11.2010 (http://www.minister.dbcde.gov.au/media/media_releases/2010/103/; 15.8.2012).
- 21) Vgl. Evens/Lefever (Anm. 6).
- 22) Vgl. EC (Europäische Kommission): Commission Decision of 16 October 2007 on the capability with EU law of measures to be taken by the United Kingdom Pursuant to Article 3a (1) of Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of television broadcast activities (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_295/l_29520071114en00120027.pdf; 15.1.2014).
- 23) Vgl. EuGH (Europäischer Gerichtshof): T-385/07, T-55/08 und T-68/08. FIFA und UEFA gegen Kommission. Urteile vom 17. Februar 2011. Pressemitteilung v. 17.2.2011 (http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/07t385_de.pdf; 15.1.2014).
- 24) Vgl. EC (Europäische Kommission): Commission clears UEFA's new policy regarding the sale of media rights to the Champions League. Pressemitteilung v. 24.7.2003.
- 25) Vgl. EC (Europäische Kommission): Entscheidung der Kommission vom 19. Januar 2005 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG-Vertrag und Artikel 53 Absatz 1 EWR-Abkommen (Sache COMP/C-2/37.214 – Gemeinsame Vermarktung der Medienrechte an der deutschen Bundesliga (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:134:0046:0046:DE:PDF>; 15.1.2014).
- 26) Vgl. EC (Europäische Kommission): Commission Receives Improved Commitments from FAFL Over Sale of Media Rights. Pressemitteilung v. 17.11.2005.
- 27) Vgl. EC (Europäische Kommission): Weißbuch Sport vom 11. Juli 2007 (Vorlage der Europäischen Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Ausschuss der Regionen und den Wirtschafts- und Sozialausschuss) KOM(2007) 391 endg..
- 28) Vgl. Smith, Paul: The Politics of Sports Rights: The Regulation of Television Sports Rights in the UK. In: *Convergence* 16, 3/2010, S. 316-333.
- 29) RPC (Restrictive Practices Court): Hon. Mr. Justice Ferris: *Restrictive Practices Court Judgement*. London 1999.
- 30) Vgl. Evens/Leferer (Anm. 8).