

# Sportpolitik

Jürgen Mittag

Nicht nur aufgrund des anhaltenden Mobilisierungspotenzials des Sports in den Medien, sondern auch infolge seiner wachsenden Verflechtung mit anderen gesellschaftlichen Handlungsfeldern (u.a. Wirtschaft, Bildung, Gesundheit) hat das Zusammenspiel von Politik und Sport erheblich an Bedeutung gewonnen in jüngster Zeit auch im Hinblick auf die Europäische Union. Obwohl bisher keine rechtliche Handlungsermächtigung für eine direkte Sportpolitik der EU existiert, verlagern sich sportpolitische Entscheidungen in zunehmendem Maße auf die europäische Ebene. Zurückführen lässt sich dies nicht allein auf eine verstärkte politische Intervention der EU-Institutionen, sondern auch auf eine immer größere Zahl von (ökonomisch induzierten) Interessenkonflikten im Sport sowie eine Machtverschiebung von nationalen Verbänden zugunsten der Ligen und großen Klubs. Vor allem in umsatzstarken Sportarten wie Fußball, Eishockey, Handball oder Basketball geht dieser Trend einher mit Forderungen nach rechtlichen bzw. politischen Regelungen.

## Entwicklungslinien europäischer Sportpolitik

Die Gemeinschaftsverträge enthalten bisher keine rechtlich bindenden Regelungen zum Sport. Sportbezogene Entscheidungen wurden bislang vor allem von Mitgliedstaaten und Regionen oder – im Rahmen der Selbstregulierung der Sportverbände – von nicht-gouvernementalen Akteuren getroffen. Während sich jahrzehntelang allein der Europarat sportpolitisch stärker auf europäischer Ebene engagierte, wurde die Europäische Gemeinschaft erst mit sportpolitischen Überlegungen konfrontiert, als zur Mitte der 1970er Jahre erste Klagen gegen nationale Sonder- und Ausländerklauseln im Sport aufkamen. In der Rechtsache „Walrave/Koch – Association Union Cycliste Internationale“ entschied der Gerichtshof der Gemeinschaft im Jahr 1974, dass der Sport dann unter das Gemeinschaftsrecht falle, wenn mit ihm eine wirtschaftliche Zielsetzung verbunden sei. Zwei Jahre später wurde vom Gerichtshof im Urteil „Donà/Mantero“ grundsätzlich auf die Bestimmungen zur Freizügigkeit in der EG verwiesen und festgehalten, dass die bisherigen Ausländerklauseln im Fußball mit ihren restriktiven Obergrenzen für ausländische Fußballprofis – und damit auch Spieler aus Mitgliedstaaten der EG – unwirksam seien. Ungeachtet dessen wurden in den folgenden Jahren Verhandlungen zwischen der Kommission und dem europäischen Fußball-Kontinentalverband UEFA geführt, in denen ein „gentleman’s agreement“ vereinbart wurde, das Ausnahmen erlaubte (3+2-Regelung im Fußball), die auch von den nationalen Verbänden übernommen wurden.

Unabhängig von diesen vor allem auf den Profisport bezogenen Fragen begannen sich die europäischen Institutionen in den 1980er Jahren – nicht zuletzt im Kontext der Debatten um ein „Europa der Bürger“ – mit der gesellschaftlichen Dimension des Sports zu beschäftigen. Insbesondere das Europäische Parlament<sup>1</sup> und die Kommission<sup>2</sup> traten dabei

---

1 Larive-Bericht, 1988.

2 Mitteilung „Die Europäische Gemeinschaft und der Sport“, 1991.

mit Forderungen nach der Ausarbeitung eines Aktionsprogramms für den Sport und nach einer verstärkten europäischen Koordination seiner sozialen Aspekte hervor. Der entscheidende Dynamisierungsschub zur Herausbildung sportpolitischer Strukturen auf europäischer Ebene ging letztlich aber vom EuGH aus, der 1995 im so genannten Bosman-Urteil festlegte, dass sich (Profi-)Spieler nach Vertragsende – bei einem Wechsel innerhalb der Europäischen Union – nunmehr einen neuen Verein suchen konnten, ohne dass die bis dahin übliche Ablösesumme fällig wird. Zugleich fielen mit dem Bosman-Urteil auch die bis dahin gültigen Klauseln bei der EU-Ausländerregelung. Das Bosman-Urteil setzte einen Prozess in Gang, der den Sport und dessen Organisationsgefüge im Kern veränderte. So legte die Kommission anlässlich neuerlicher Ablösestreitigkeiten 2001 den Plan vor, das Vertrags- und Transfersystem im Fußball vollständig der Freizügigkeit des Binnenmarkts anzupassen. Kennzeichnend für die bis heute maßgebliche Politik ist jedoch, dass nach längeren Verhandlungen mit den Verbänden nicht wie geplant alle Regelungen liberalisiert, sondern letztlich neuerliche Ausnahmeregelung gewährt wurden.

Weitere Aktivitäten der Kommission bezogen sich u.a. auf eine Aufforderung an Italien, die Bilanzvorschriften für Profisportvereine zu ändern (2004) an Frankreich, seinen Sportvereinen nicht die Möglichkeit zum Börsengang zu untersagen (2005) und an Deutschland, den Lotteriestaatsvertrag im Hinblick auf Sportwetten anzupassen (2006). Anders gelagert ist das kontrovers diskutierte Meca-Medina-Urteil des EuGH aus dem Jahr 2006, da es hierbei um bisher der verbandlichen Autonomie vorbehaltene (Doping-)Kontrollen ging, die mit diesem Urteil ebenfalls den Regelungen des Gemeinschaftsrechts unterworfen wurden. Von Bedeutung war aber auch die auf Vorschlag der Kommission von Parlament und Rat getroffene Entscheidung, das Jahr 2004 zum „Europäischen Jahr der Erziehung durch Sport“ zu erklären.

### **Die primärrechtliche Verankerung des Sports**

Parallel zu diesen Schritten wurde der Konstitutionalisierungsprozess des Sports auf europäischer Ebene weiter verfolgt und der Sport erstmals im Zuge einer Vertragsrevision erwähnt. Die im Rahmen des Amsterdamer Vertrags 1997 verabschiedete „Erklärung zum Sport“ hob „die gesellschaftliche Bedeutung des Sports“ hervor, gewährte jedoch weiterhin kein direktes Mandat zur aktiven Sportförderung. Während ein Diskussionspapier der Kommission 1998 das „Europäische Sportmodell“ erläuterte, wurde in dem 1999 für den Europäischen Rat von Helsinki verfassten Kommissionsbericht die „Erhaltung der derzeitigen Sportstrukturen und die Wahrung der sozialen Funktion des Sports im Gemeinschaftsrahmen“ betont. In einem Annex zu den Schlussfolgerungen des Gipfels von Nizza im Jahr 2000 konstatierten die Staats- und Regierungschefs, dass die soziale und kulturelle Dimension des Sports sowohl in den nationalstaatlichen Politiken als auch in den Gemeinschaftspolitiken stärker berücksichtigt und der Sport einschließlich seiner sozialen Funktion wirksamer gefördert werden sollten. Nur zwei Jahre nach der Erklärung von Nizza erreichte die Debatte über die Konstitutionalisierung des Sports auf europäischer Ebene mit den Arbeiten des Konvents zur Zukunft Europas eine qualitativ neue Dimension. Mehrere Konventsmitglieder hatten vorgeschlagen, den Sport künftig als eigenständiges Politikfeld auszuweisen, bei dem die Union das Handeln der Mitgliedstaaten, die im Regelfall zuständig bleiben, ergänzen kann. Ein expliziter Bezug zum Sport war auch im Text des Vertrags über eine Europäische Verfassung vorgesehen. In Teil III (Politikbereiche) erhielt der Sport einen eigenen Artikel in Verbindung mit allgemeiner und beruflicher Bildung sowie Jugend. Die Formulierung wurde auch in das Vertragswerk von Lissabon unverändert übernommen (Art. 165 AEUV). Damit

ist vorgesehen, dass die Europäische Union im Sport unterstützende und koordinierende Kompetenzen erhalten wird. Sie wird indes keine Harmonisierungsbestrebungen oder Kompetenzverschiebungen betreiben können.

### **Sportpolitischen Strukturen und Akteure**

Unterhalb der primärrechtlichen Verankerung hat die Befassung mit dem Sport auf europäischer Ebene weiter an Dynamik gewonnen, was sich nicht zuletzt in Institutionalisierungsprozessen widerspiegelte. Bereits Anfang 1997 passte die Europäische Kommission ihre Organisationsstrukturen an und etablierte im Rahmen der Generaldirektion Bildung und Kultur die „Sports Unit“, die – in wechselnden Organisationszusammenhängen – vor allem für die Koordination des Sports in Verbindung mit aktuellen Gemeinschaftsprojekten zuständig ist. Neben der Kommission befassen sich auch unterschiedliche Ausschüsse des Europäischen Parlaments mit Sportfragen. Die wichtigste Rolle spielt dabei der „Ausschuss für Kultur und Bildung“, zu dessen Kompetenzbereich auch der Sport zählt. Schließlich ist auch der Rat mit sportpolitischen Themen befasst. Obwohl es keine offizielle Ratsformation „Sport“ gibt, sind die für den Sport verantwortlichen nationalen Minister in zunehmender Frequenz dazu übergegangen, informelle Treffen abzuhalten.

Neben den Gemeinschaftsorganen haben noch zahlreiche weitere Akteure, vor allem Nichtregierungsorganisationen und Verbände, auf europäischer Ebene ihre Aktivitäten ausgebaut, lediglich der Europarat hat sein sportpolitisches Engagement reduziert.

Infolge der spezifischen Strukturen des Sports mit einem hohen Grad an verbandlicher Autonomie sowie einer wachsenden Zahl von Akteuren existieren bisher kaum formalisierte Strukturen politischer Entscheidungsfindung. Das im Dezember 1991 gegründete – und bis 2003 in jährlichem Rhythmus durchgeführte – Europäische Sportforum diente vor allem als Plattform, um einen Dialog über sportpolitische Themen zu führen. Erhebliche Bedeutung kommt darüber hinaus den Berichten vor, die von den EU-Organen in den vergangenen Jahren vorgelegt wurden. Neben dem vom Rat 2006 präsentierten Arnaut-Report („Independent „European Sport Review“) sind dies der im Februar 2007 vom Parlament verabschiedete „Bericht über die Zukunft des Profifußballs in Europa“, der im Wesentlichen auf den Berichterstatter, den belgischen Europaabgeordneten Ivo Belet, zurückgeht und das im Oktober 2007 vorgelegte Weißbuch der Europäischen Kommission über die Rolle des Sports in Europa, das vom Leiter der Sports Unit Michal Krezja koordiniert wurde. Mit dem Weißbuch hat die Kommission eine Zusammenschau der bisherigen sportpolitischen Aktivitäten vorgenommen und zugleich einen vorsichtigen Ausblick auf eine künftige Positionierung zwischen der Autonomie des Sports und dem Gemeinschaftsrecht gewagt. Exemplarisch für die Ausbalancierung der unterschiedlichen Interessen ist hier die Entscheidung, keine eindeutige Präferenz zwischen der Einzel- und der Zentralvermarktung bei Medienrechten vorzunehmen.

### **Sportpolitische Aktivitäten auf europäischer Ebene**

Die drei Berichte, vor allem das Weißbuch der Kommission, bestimmten im Wesentlichen auch die Aktivitäten des vergangenen Jahres. Das wichtigste Ereignis bildete dabei das von der Europäischen Kommission ausgerichtete EU-Sportforum, das am 26. und 27. November 2008 in Biarritz stattfand. Nachdem im Zeitraum 2004 bis 2007 kein Sportforum abgehalten worden war, sondern lediglich mehrere Konsultationskonferenzen durchgeführt wurden, knüpfte man mit dem Treffen in Biarritz unter leicht verändertem Namen an das bereits früher erprobte Instrument der Sportforen an, bei dem staatliche und nicht-staatliche Vertreter des Sports der EU-Mitgliedstaaten, aber auch Vertreter der EU-Kommission, des Europäischen Parlaments, des Europarates, der Vereinigung der Europä-

ischen Nationalen Olympischen Komitees und der Vereinigung der Europäischen nicht-staatlichen Sportorganisationen (ENGSO) zusammentrafen. Neu war dabei die enge Abstimmung mit der französischen Ratpräsidentschaft. Unmittelbar im Anschluss an das Sportforum hielt der Rat an gleicher Stelle ein (informelles) Treffen der Sportminister ab.

Hinsichtlich ihres Weißbuches betonte die EU-Kommission in Biarritz, dass zwei Drittel der Aktionen im Pierre de Coubertin Aktionsplan bereits angelaufen seien. Darüber hinaus wurde auf die in Auftrag gegebenen Studien über die Aktivitäten von Spielerberatern in Europa, über die Regulierung von Wetten und über die Finanzierung des Breitensports verwiesen. Zu den wichtigsten Konfliktpunkten in Biarritz zählte einmal mehr die Ausländerregelung. Während die FIFA, unterstützt von der UEFA und vom Rat, für eine Local-Player-Regelung eintrat (6+5), äußerten Kommission und Parlament Bedenken hinsichtlich der Kompatibilität dieser Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht. Einfluss auf das Sportforum übten auch die vier von der Kommission eingesetzten Arbeitsgruppen (Sport und Gesundheit; Sport und Wirtschaft; Nicht-gewinnorientierte Sportorganisationen; Anti-Doping) aus, die sowohl in 2008 als auch in 2009 tagten.

Die Debatte über den Grad der Besonderheit des Sports bildete auch das Leitmotiv zahlreicher weiterer Erklärungen. So wurde dessen Sonderrolle vom Europäischen Rat in einer Anlage zu den Schlussfolgerungen seines Brüsseler Dezembertreffens 2008 „über die wirtschaftliche Dimension des Sports hinaus“ ebenso betont wie von UEFA-Präsident Michel Platini in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 18. Februar 2009. Ausnahme- bzw. Sonderregelungen forderte Platini u.a. für internationale Transfers von minderjährigen Fußballspielern. Das Europäische Parlament, dessen Ausschuss für Kultur und Bildung nach der Europawahl 2009 die deutsche CDU-Abgeordnete und Sportexpertin Doris Pack vorsitzt, knüpft mit diesem Thema an die Tradition eingehender sportpolitischer Debatten an, die im Oktober 2008 auch FIFA-Präsident Sepp Blatter mit ähnlichen Positionen wie Platini ins EP geführt hatte.

### **Bilanz und Ausblick**

Zusammenfassend ist zu resümieren, dass die sportpolitischen Aktivitäten der EU sich gegenwärtig in einem Umbruch befinden. Einerseits wird von der erwarteten vertragsrechtlichen Implementierung des Sports ein neuer Dynamisierungsschub erwartet, andererseits suchen die beteiligten Akteure noch nach geeigneten Konsultations- bzw. Koordinationsformen, um die Interessen einer zunehmende Zahl von Akteuren angemessen zu berücksichtigen. Ob sich das EU-Sportforum dabei als Hauptveranstaltung im Rahmen des strukturierten Dialogs über den Sport auf europäischer Ebene etablieren wird, bleibt abzuwarten, wurde doch in Biarritz auch Kritik an einem zu dicht gestaffelten Programm mit zu vielen Akteuren laut, das kaum Gelegenheit zu Diskussionen bot. Weitere Instrumente wie bilaterale Treffen so u.a. im Juni 2009 zwischen Kommissar Ján Figel und dem IOC-Präsidenten Jacques Rogge praktiziert oder der im Juli 2008 erstmals zusammengetretene Ausschuss für den sektoralen sozialen Dialog im Profifußball besitzen ebenfalls Potenzial zur Koordinierung der sportpolitischen Aktivitäten auf europäischer Ebene.

### **Weiterführende Literatur**

- Kornbeck, Jacob: Sport und EG/EU – Ein horizontales oder vertikales Thema? Eine Zwischenbilanz der ersten dreißig Jahre (1974-2004), in: Sport und Gesellschaft 3:3 (2006), S. 81-103.  
Parrish, Richard/Miettinen, Samuli: The Sporting Exception in European Union Law, The Hague 2008.  
Tokarski, Walter/Petry, Karen/Groll, Michael/Mittag, Jürgen: A Perfect Match? Sport and the European Union, Maidenhead 2009.