

Jürgen Mittag [Hrsg.]

Europäische Sportpolitik

Zugänge – Akteure – Problemfelder



Nomos



Erasmus+

Schriftenreihe des Arbeitskreises
Europäische Integration e.V.

Band 82

Jürgen Mittag [Hrsg.]

Europäische Sportpolitik

Zugänge – Akteure – Problemfelder



Nomos

Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Verfasser; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-7894-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-4370-2 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

I. Einleitung	9
Europäische Sportpolitik in der Wirtschafts- und Wertegemeinschaft: Vorwort <i>Martin Schulz</i>	11
Europäische Sportpolitik zwischen Wachstum und Differenzierung: Entwicklungslinien, Analyseperspektiven und Erklärungsansätze <i>Jürgen Mittag</i>	13
Anfänge und Ausgestaltung europabezogener Sportforschung an Universitäten: Von der Marginalisierung zur Fragmentierung? <i>Karen Petry</i>	51
II. Disziplinäre Zugänge und konzeptionelle Grundlagen	63
Die europäische Sportpolitik und die Frage „Who governs?“, Politikwissenschaftliche Zugänge <i>Ralf Kleinfeld</i>	65
Wege zur europäischen Sportpolitik über Pfade des Sportrechts: Rechtswissenschaftliche Zugänge <i>Martin Nolte</i>	89
Effizienzgewinne für einen höheren Wirkungsgrad sportpolitischer Programme: Ökonomische Zugänge <i>Christoph Breuer/Kirstin Hallmann</i>	101

Inhalt

Die Öffentlichkeit der Sportpolitik als Hindernis der
Europäisierung: Kommunikationswissenschaftliche Zugänge 111
Udo Göttlich/Jörg-Uwe Nieland

**III. Strukturen und Akteure des Sports zwischen
„Konstitutionalisierung“ und „Europäisierung“ 125**

Das Europa der 47: Die Rolle des Europarats in der Sportpolitik und
das Beispiel des Europäischen Paralympischen Komitees 127
Matthias Gütt

Transnationale Kommunikation und Sportwissen:
Das sportpolitische Wirken des Europarats zwischen den 1960er
und 1990er Jahren 141
Stefan Scholl

„Lissabon“ als Wegmarke: Die Sportpolitik der Europäischen
Gemeinschaft und der Europäischen Union 153
Stephan Klaus

Die Europäisierung des Fußballs: Von der Umsetzung politischer
Vorgaben zur Gestaltung europäischer Realitäten 167
Arne Niemann/Alexander Brand

Sportpolitik im Mehrebenensystem: Die Rolle der Bundesländer und
der SMK im Prozess europäischer Willensbildung und
Entscheidungsfindung 181
Stefan Christmann

IV. Problem- und Interaktionsfelder europäischer Sportpolitik 193

Aufstieg und Auflösung der G14: Episode oder Paradebeispiel der
Konfliktregulierung europäischer Sportpolitik? 195
Jürgen Mittag

Potenzieller Sprengsatz: Die sozialpolitischen Bestimmungen des Lissabon-Vertrags und ihre Auswirkungen auf den Sport <i>Walfried König</i>	217
Dopingpolitik zwischen nationaler und europäischer Ebene <i>Henk Erik Meier</i>	233
„L'union fait la force“: Sportpolitische Dimensionen des ersten EU-Beitrags zur Revision des World Anti-Doping Code <i>Jacob Kornbeck</i>	245
Die EU-Guidelines for Physical Activity: Entwicklung und Bedeutung <i>Roland Naul</i>	271
Die finanzielle Dimension europäischer Sportpolitik: Das Verhältnis direkter und indirekter Sportfinanzierung in der Europäischen Union <i>Daniel Dickmann</i>	287
<i>V. Sportgroßereignisse und ihr Publikum</i>	299
Die Fußball-Europameisterschaften: Vom Nebenschauplatz zum Sportgroßereignis <i>Benjamin Legrand</i>	301
Die Europäisierung des Fußballs und seines Publikums: Zur Messung und Analyse von transnationalem öffentlichem Interesse im Fußball <i>Michael Mutz</i>	315
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	329

I.
Einleitung

Europäische Sportpolitik in der Wirtschafts- und Wertegemeinschaft: Vorwort

Martin Schulz – Präsident des Europäischen Parlaments

Das Vertragswerk von Lissabon markiert einen Meilenstein des europäischen Einigungsprozesses – und der europäischen Sportpolitik. Mit der primärrechtlichen Verankerung des Sports hat die Europäische Union erstmals Kompetenzen für die Entwicklung einer europäischen Dimension des Sports erhalten. Mit diesen neuen Kompetenzen geht eine verstärkte Verantwortung für die Ausgestaltung der sportpolitischen Zukunft Europas einher. Diese Verantwortung liegt nicht alleine bei den EU-Institutionen, sondern auch bei den Mitgliedstaaten und den Akteuren im organisierten Sport.

Der Sport, namentlich der Fußball, hat sich mittlerweile zu einem wichtigen Wirtschaftszweig entwickelt, der milliardenschwere Umsätze tätigt. Der Binnenmarkt und die zunehmende grenzüberschreitende Kooperation im zusammenwachsenden europäischen Raum haben diesen Prozess noch befeuert. Für den Sport ist diese ökonomische Dimension ebenso bedeutsam wie für die EU ihre Wirtschafts- und Währungsunion. Es darf aber nicht übersehen werden, dass der Sport – gleichermaßen wie die Europäische Union – sich auch auf ein Wertefundament stützt. Fairness und Chancengleichheit, aber auch der Kampf gegen Rassismus und Gewalt sind Grundsätze, die für die Europäische Union sowohl im Allgemeinen als auch für den Sport im Besonderen zentrale Leitbilder darstellen.

Wir leben in einer Zeit, in der traditionelle Orte zivilgesellschaftlicher Aktivität wie Parteien, Kirchen und Vereine an Bedeutung verlieren und Verbindungen lockerer werden – auch zu Heimat und Herkunft. Der Sport liefert sicherlich keine Patentrezepte für neue Formen gesellschaftlicher Verankerung, aber er kann den Verlust eines Zugehörigkeitsgefühls auffangen. Und womöglich besser als andere Formen gesellschaftlicher Aktivität kann er sozialen Zusammenhalt organisieren. Als Instrument in der Bildungs- und Integrationspolitik, im Rahmen der Gesundheitspolitik und auch bei der Bekämpfung von Manipulation und Korruption kommt dem Sport eine zentrale Rolle zu.

Sportbezogene Aktivitäten – und die ihnen zugrundeliegenden Werte – sind nicht allein von den Nationalstaaten und von den nationalen Sportorganisationen zu gestalten. Auch diejenigen, die in Europa Verantwortung haben, ob im verbandlichen oder im staatlichen Bereich, müssen ihre Stimme erheben und sich engagieren.

Der vorliegende Band untersucht, wie sich die europäische Sportpolitik in der Vergangenheit im Zusammenspiel von Mitgliedstaaten, Sportverbänden und EU-Organen entwickelt hat. Zugleich analysiert er, welche Potenziale bzw. Grenzen mit der aktuellen europäischen Sportpolitik, vom Sportförderprogramm bis zur Dopingbekämpfung, verbunden sind. Darüber hinaus zeigt er aber auch Perspektiven für die Zukunft einer gemeinsam zu tragenden Sportpolitik auf. Damit leistet der Band einen wichtigen Beitrag zur künftigen Ausgestaltung der europäischen Dimension des Sports und letztlich auch zur Frage, welchen Wert der Sport auf europäischer Ebene besitzt und welche Werte er verfolgt.

Europäische Sportpolitik zwischen Wachstum und Differenzierung: Entwicklungslinien, Analyseperspektiven und Erklärungsansätze

Jürgen Mittag

Sport unterliegt einem anhaltenden Wandel. Aus der einstmals schönsten Nebensache der Welt, die lange Zeit vor allem privat bzw. weitgehend autonom im Rahmen von Vereinen und Verbänden organisiert wurde, ist heute ein gesamtgesellschaftliches Ereignis geworden, das in die unterschiedlichsten Lebenswelten hineinwirkt und den verschiedensten Einflüssen – von Politik über Medien und Kultur bis hin zur Wirtschaft – unterliegt. Die Gründe für den beständig steigenden Stellenwert von Sport sind vielfältig: Die mediale, popkulturelle und ökonomische Aufwertung zahlreicher Individual- und Mannschaftssportarten – namentlich der europäischen „Leitsportart“ Fußball (Gammelsaeter/Senaux) – ist hier ebenso heranzuziehen wie der Bedeutungszuwachs von Sport für die Gesundheitsförderung. Zugleich sind Fitness und Bewegung mittlerweile zu Ausdruckformen von Lebensstilen avanciert. Sport ist ein globales Massenphänomen, das nicht nur während der Fußball-Weltmeisterschaften die Bevölkerung in einen fröhlich-rauschhaften Erregungszustand versetzt, sondern auch im Alltagsleben einen festen Platz mit beträchtlichem Mobilisierungspotenzial einnimmt. Der Sport regt zur Kommunikation an (vgl. Bette 1990), er dient der Identitätsstiftung und fördert die Integration (vgl. Coalter 2007; Braun/Nobis 2011); bisweilen fungiert er sogar als Instrument der Friedens- (vgl. Armstrong/Giulianotti 1997; Sugden/Bairner 1999; Ehrhardt 2006, Houh 2007) und Entwicklungspolitik (vgl. Levermore 2008; Petry/Groll/Tokarski 2011). Zugleich stellt der Sport aber auch einen milliarden schweren Wirtschaftsfaktor dar, der Arbeitsplätze schafft und dessen Wachstumspotenzial nahezu unbegrenzt scheint (vgl. Scheerder/Breedveld 2015).

Mit dem weltweit verwendeten Begriff „Sport“ wird heute eine beträchtliche Bandbreite an bewegungsbezogenen Aktivitäten angesprochen. Der Europarat, der bereits im Jahre 1954 Sport als integralen Bestandteil eines europäischen Kulturabkommens erwähnte, definiert in Art. 2 der Europäischen Sportcharta, welche die „Europäische Charta des Sports für

alle“ aus den 1970er Jahren 1992 ablöste, als Sport „jegliche Form körperlicher Ertüchtigung, die innerhalb oder außerhalb von Vereinen betrieben wird, um die körperliche und seelische Verfassung zu verbessern, zwischenmenschliche Beziehungen zu entwickeln oder ergebnisorientierte Wettkämpfe auf allen Ebenen zu bestreiten“. Diese eher am Breiten-, denn am Spitzensport orientierte Definition ist weiterhin hilfreich, muss aber um den Bereich des von Zuschauern wahrgenommenen Spitzensports in den Stadien und Medien ergänzt werden.

Der anhaltende Bedeutungszuwachs sowohl des aktiv betriebenen Bewegungssports als auch des passiv rezipierten Zuschauersports hat zur Folge, dass eine immer größere Anzahl von Akteuren zunehmend vielschichtigere sportbezogene Interessen verfolgt (vgl. Mittag/Nieland 2007). Aus diesem Umstand resultiert wiederum ein verstärkter politischer Regulierungsbedarf. Vor allem der Aufmerksamkeitszuwachs des Fußballs (vgl. Bausenwein 2006), seine weltweite Popularität (vgl. Eisenberg 2004) und seine beträchtliche ökonomische Dimension haben infolgedessen dazu beigetragen, dass sich mittlerweile ein eigenes Politikfeld „Sport“ herausgebildet hat (vgl. Meier 2005).

Die europäische Dimension der Sportpolitik: Von der horizontalen zur vertikalen Differenzierung

Es ist bereits eingehender analysiert worden, dass sportbezogene Aktivitäten seit jeher deutliche politische Implikationen hatten. Vor allem Sportgroßereignisse bieten erhebliches Potenzial zur Instrumentalisierung: Nimmt man den olympischen Sport als Beispiel, zieht sich von den „Olympischen Spielen Hitlers“ 1936 über den bürgerrechtsbewegten Sportprotest der 200-Meter Läufer Smith und Carlos bei den Olympischen Spielen 1968 bis hin zu den Boykotten bei den Olympischen Spielen der 1970er und 80er Jahre eine lange Linie außersportlicher Einflussnahmen (vgl. Bass 2002; Wagg/Andrews 2006; Woyke 2006; Oswald 2008; Brewster 2010; Emmerich 2011). Aber erst mit der Ökonomisierung und Medialisierung des Sports in den beiden letzten Dekaden (vgl. Fanizadeh/Hödl/Manzenreiter 2005) – und der damit einhergehenden Mobilisierung und Interessendifferenzierung – zeichnet sich die Entstehung eines eigenen Politikfelds ab, das den Sport nicht nur als Projektionsfläche nutzt, sondern ihn unmittelbar zum Gegenstand hat. Der Sport stellt damit nicht länger mehr nur ein Tätigkeitssystem dar, das primär durch sportbezogene

Regeln (Statuten und Wettbewerbsregeln) gestaltet wird, sondern durch seine Verflechtung mit anderen Politikfeldern, Interessen und Akteuren auch zunehmend ein Konfliktfeld, in dem es um die Durchsetzung von Interessen sowie die Herstellung von (verbindlichen) Entscheidungen geht (vgl. Krockow 1980; Allison 1986; Güldenpfennig 1989; Lösche/Ruge/Stolz 2002; Güldenpfennig 2007; Buss/Güldenpfennig 2009).

In Anlehnung an grundlegende Zugänge der Politikwissenschaft erscheint es hilfreich, mit Peter Lösche auch für den Bereich der Sportpolitik zwischen den drei analytischen Dimensionen *polity* (Institutionen- oder Normengefüge), *politics* (Politikgestaltung, Willensbildungs- und Durchsetzungsprozesse) sowie *policies* (Politikfelder) zu differenzieren (vgl. Lösche 2002, 2010). Der Sport markiert dabei einerseits ein eigenes Politikfeld und andererseits bildet er aufgrund seiner umfassenden Handlungsfelder und Verflechtungen, selbst auch ein politisches System mit höchst spezifischen Strukturen, das wesentlich durch den Dualismus von Verbandswesen und öffentlicher Hand gekennzeichnet ist. Den einzelnen Handlungsfeldern der Sportpolitik (*policies*), also beispielsweise Doping, Gesundheit oder Jugendsport, mit jeweils spezifischen Akteuren und Entscheidungsmechanismen, steht damit in den Dimensionen *polity* und *politics* ein System gegenüber, das durch grundsätzliche Interessen und Konflikte hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen und Verteilung bzw. Legitimation von Ressourcen gekennzeichnet ist. Die Kontrastfolie für die sportpolitischen Aktivitäten der staatlichen Akteure in Form von finanziellen Zuwendungen und verbindlichen Entscheidungen über den Rahmen sportlicher Strukturen bilden dementsprechend die Verbandsaktivitäten, die sich auf Satzungen und Durchführungsbestimmungen, aber auch auf umfassende Formen der Einflussnahme und des Lobbying stützen (vgl. Chatzigianni 2010, 2012; Robin 2011). In diesem Zusammenhang ist eine anhaltende horizontale Differenzierung der Akteure auszumachen. Die fortschreitende Verflechtung des Sports mit anderen gesellschaftlichen Bereichen hat dazu geführt, dass es – einhergehend mit Veränderungen bei den Einfluss- und Machtverhältnissen im Sport – zu einem immer stärkeren Einwirken der unterschiedlichen Interessen auf die Gestaltung des Sports gekommen ist. Während im Fußball jahrelang Vereine und Deutscher Fußballbund (DFB) weitgehend autonom sportbezogene Entscheidungen trafen, tummeln sich heute zusätzlich DFL (Deutsche Fußballliga) und Profi-Klubs, Spieler- und Trainerververtretungen, Spielerberater und Verwertungsagenturen sowie Gerichte und nicht zuletzt auch verstärkt staatliche Akteure im Feld.

Dieser horizontalen Differenzierung der Sportpolitik steht als Pendant eine vertikale Differenzierung gegenüber. Sportpolitische Aktivitäten sind nicht mehr nur auf nationale bzw. subnationale Strukturen begrenzt, sondern erstrecken sich mittlerweile über Ländergrenzen hinweg. Auch jenseits von grenzüberschreitenden Wettbewerben wie Welt- und Europameisterschaften vollzieht sich die sportpolitische Willensbildung und Entscheidungsfindung in zunehmendem Maße im transnationalen Raum (vgl. Groll 2005) – seit etwa zwei Dekaden namentlich auch auf der europäischen bzw. der EU-Ebene, die im Mittelpunkt dieses Bandes steht.

Lange Zeit war die europäische Dimension von untergeordneter Bedeutung für den Sport. Die heutige Europäische Union (EU) basiert sowohl hinsichtlich ihrer supranationalen Funktionslogik als auch ihrer institutionellen Ausgestaltung im Wesentlichen auf dem Pariser Vertrag von 1952 (EGKS-Vertrag) und den Römischen Verträgen von 1958 (EWG- und Euratom-Vertrag). In diesen in erster Linie auf wirtschaftliche Handlungsfelder ausgerichteten Vertragswerken fand der Sport keine Berücksichtigung. Sportpolitische Entscheidungen oblagen den Mitgliedstaaten bzw. der Selbstregulierung der Verbände, die erst langsam dazu übergingen, europäische Dachverbände zu gründen. Zu den wenigen politischen Organisationen, die auf europäischer bzw. transnationaler Ebene sportpolitische Akzente setzten, zählen der Europarat, der 1976 eine „Europäische Charta des Sports für Alle“ verabschiedete und die UNESCO, die in ihrer „Internationalen Charta für Leibeserziehung“ 1978 den Sport als „allgemeines Menschenrecht“ hervorhob. Beide Erklärungen blieben aber unverbindliche Deklarationen. Die seinerzeitige Europäische Gemeinschaft wurde zum ersten Mal im Jahr 1974 mit sportpolitischen Fragen konfrontiert, als der Gerichtshof mit einer Klage von zwei niederländischen Radprofis befasst wurde, die gegen eine berufliche Diskriminierung aufgrund ihrer Nationalität klagten (vgl. Parrish 2003).

Seit den 1980er und vor allem den 1990er Jahren führten dann die sich zunehmend stärker abzeichnenden Schnittmengen zwischen Sport und Binnenmarkt – für die breite Öffentlichkeit wohl am deutlichsten nachvollziehbar geworden im so genannten Bosman-Urteil (vgl. Hilf/Pache 1996; Weatherill 2010) – dazu, dass sich immer mehr Akteure mit der europäischen Dimension des Sports befassten und sukzessive eine originäre europäische Sportpolitik zum Tragen kam. Dabei kristallisierte sich ein erhebliches Spannungspotenzial zwischen der traditionellen Autonomie des Sports und der Allgemeingültigkeit des EG- bzw. EU-Gemeinschaftsrechts heraus. Vor allem der professionelle Sport konnte im EU-Rahmen

keine grundsätzliche Sonderrolle mit eigenen Regulierungsmechanismen beanspruchen und sah sich infolgedessen vor völlig neue Herausforderungen gestellt (Caiger/Gardiner 2000). Dies ändert sich auch nicht grundlegend, als im Jahr 2009 der Sport im Vertragswerk von Lissabon primärrechtlich verankert wurde.

Seitens der Wissenschaft ist der vertikalen Differenzierung im Sport bislang noch weniger Aufmerksamkeit als der horizontalen Differenzierung beigemessen worden. Zwar finden sich einleitende Überblicke zum Thema (vgl. Tokarski et al. 2009) und in verstärktem Maße auch wissenschaftlichen Standards entsprechende Forschungsarbeiten, die einzelne Ereignisse, Problemfelder oder Akteure auf europäischer Ebene vor allem in rechtswissenschaftlicher Hinsicht näher untersuchen (vgl. Scherrer/del Fabbro 2001; Eichel 2013; Florian 2014; Hail 2014). Eine systematische Vermessung der europäischen Sportpolitik ist im deutschen Forschungsraum bislang jedoch noch nicht vorgenommen worden, während im angelsächsischen Kontext dieser Forschungszweig seit etwa einer Dekade eingehender bearbeitet wird, was u.a. das Netzwerk Sport&EU dokumentiert, das 2005 gegründet wurde und durch jährliche Tagungen und eine Online-Publikation das Themenfeld erschließt. Vor diesem Hintergrund verfolgt die vorliegende Publikation das Ziel, sowohl eine Bestandsaufnahme von Entwicklungslinien, Akteuren und Strukturen europäischer Sportpolitik vorzunehmen als auch exemplarisch zentrale Handlungs- und potenzielle Konfliktfelder zu beleuchten. Auch wenn die hier vorgenommenen Analysen der europäischen Sportpolitik primär politikwissenschaftlich inspiriert sind, wird ebenso wie bei der Analyse der EU-Politik im Allgemeinen ein multidisziplinärer Ansatz verfolgt, mit dem der Bandbreite der Aktivitäten, aber auch dem Grundlagencharakter des Bandes Rechnung getragen werden soll.

Entwicklungslinien und Strukturen: Zwei Pfade europäischer Sportpolitik

Bis in die 1990er Jahre hinein war die europäische Dimension des Sports einerseits durch die autonomen Aktivitäten der Fachverbände und andererseits durch das Umfeld des Europarats geprägt (vgl. König 1997). Mit der 1971 gegründeten Europäischen Sportkonferenz (ESK), in der staatliche und nicht-staatliche Repräsentanten zusammen kamen, mit den Sitzungen des Sportausschusses des Europarats (CDDS) und mit den Europäischen Sportministerkonferenzen (ESMK) hatte sich hier ein Rahmen gebildet,

dem eine wichtige Forums- und Kommunikationsfunktion zukam, der jedoch nicht zu verbindlichen Entscheidungen führte. Dies änderte sich mit den Vertragsreformen der Europäischen Gemeinschaft im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) und dem hierauf basierenden Binnenmarktprojekt grundlegend.

Die heutigen Strukturen des Sports auf europäischer Ebene lassen sich im Kern auf zwei unterschiedliche Entwicklungslinien der EG/EU-Politik zurückführen (vgl. Mittag 2009; Garcia 2010; Mittag 2010): Einerseits auf das gemeinsame Ansinnen von Mitgliedstaaten, Sportverbänden und EU-Institutionen, sich die Massenwirkung des Sports zunutze zu machen, um in diesem Rahmen Maßnahmen auf europäischer Ebene im Bereich der identitätsstiftenden, sozialen und gesundheitsfördernden Rolle des Sports zu unterstützen (vgl. Brown 2000). Auf diesen Entwicklungsstrang ist es im Wesentlichen zurückzuführen, dass sich in den 1970er und 1980er Jahren überhaupt mit dem Sport seitens der Europäischen Gemeinschaft befasst wurde, dass der Sport dann in den 1990er und 2000er Jahren in die Erklärungen von Amsterdam und Nizza aufgenommen wurde und er schließlich im Rahmen des Verfassungsvertrags bzw. der Vertragsreform von Lissabon auch primärrechtlich verankert wurde. Die hier vorgenommenen Regelungen haben vor allem distributiven Charakter, sind weitgehend auf die sozialen oder gesundheitlichen Aspekte des Sports gerichtet und erfolgen komplementär zur Sportpolitik der Mitgliedstaaten (vgl. Tokarski/Steinbach 2001; Petry/Steinbach/Tokarski 2004).

Andererseits ist die Herausbildung einer europäischen Dimension des Sports auf die ökonomischen Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge, die Etablierung des Binnenmarkts und eine zugleich zunehmende Ökonomisierung des Sports zurückzuführen. Dieser Strang europäischer Sportpolitik stand zunächst stärker im Blickfeld als dessen soziale Dimension, da hier der Profisport berührt ist. Dabei zeichnete sich schon bei der ersten Befassung deutlich ab, dass der Profisport keine grundsätzlich extrakonstitutionelle Sonderrolle mit eigenen Regulierungsmechanismen für sich beanspruchen konnte, sondern dass die wirtschaftliche Dimension des Sports – mehr oder weniger eindeutig – den allgemeinverbindlichen Rahmenbedingungen der Gemeinschaft bzw. Union unterliegt (vgl. Tettinger 2001; Siekmann/Soek 2005).

Die seinerzeitige Europäische Gemeinschaft wurde erstmals mit sportpolitischen Überlegungen konfrontiert, als zur Mitte der 1970er Jahre Klagen gegen nationale Sonder- und Ausländerklauseln im Sport aufkamen (vgl. Streinz 1998; Mittag 2007b). In der Rechtssache *Walrave/Koch – As-*

sociation 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. Wie vage aber die Rechtslage vor dem Hintergrund des Gemeinschaftsrechts war, zeigte sich, als sowohl Fußballprofis wie der Niederländer Arnold Mühren oder Politiker wie die Europaabgeordneten Jaak Vandemeulebroucke und Elmar Brok gegen die bestehende Praxis in Brüssel und Straßburg protestierten.

Jenseits 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“ (Adonnino-Bericht) – mit der gesellschaftlichen Dimension des Sports zu beschäftigen. Insbesondere das Europäische Parlament (Larive-Bericht, 1988) und die Europäische Kommission (Mitteilung „Die Europäische Gemeinschaft und der Sport“, 1991) traten dabei mit Forderungen nach der Ausarbeitung eines Aktionsprogramms für den Sport und nach einer verstärkten europäischen Koordination der sozialen Aspekte des Sports hervor (vgl. Tokarski/Triphaus/Petry 1993). Mit dem Eurathlon-Programm legte die EU-Kommission 1995 sogar ein eigenes Sportförderprogramm mit gemeinschaftstiftender Zielsetzung auf, das jedoch infolge der fehlenden rechtlichen Vertragsgrundlage im Sport nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) im Jahre 1998 eingestellt wurde (vgl. Petry/Jesse/Kukowka 2006).

Der entscheidende Dynamisierungsschub zur Herausbildung sportpolitischer Strukturen auf europäischer Ebene ging ebenfalls vom EuGH aus, der 1995 im so genannten *Bosman-Urteil* feststellte, dass sich (Fußball-)Spieler nach Vertragsende – bei einem Wechsel innerhalb der Europäischen Union – nunmehr einen neuen Verein suchen konnten, ohne dass die bis dahin übliche Ablösesumme fällig wurde. Zugleich fielen mit dem *Bosman-Urteil* auch die bis dahin gültigen Klauseln bei der EU-Aus-

länderregelung. Das *Bosman-Urteil* setzte einen Prozess in Gang, der den Sport und sein Organisationsgefüge im Kern veränderte. Während Vereine und Verbände fortan wachsende Aufmerksamkeit gegenüber der Europäischen Union und den Regelungen des Binnenmarktes entwickelten, forcierten die EU-Institutionen ihre sportbezogenen Aktivitäten. So legte die EU-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 Ausnahmeregelungen vereinbart 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 symbolträchtige Entscheidung, das Jahr 2004 zum „Europäischen Jahr der Erziehung durch Sport“ zu erklären. Mangels vertragsrechtlicher Grundlage im Sport hatte man sich in diesem Fall der Hilfskonstruktion der Erziehung bedient.

Parallel zu diesen Schritten wurde der Konstitutionalisierungsprozess des Sports auf europäischer Ebene weiter verfolgt und der Sport erstmals im Zuge einer Vertragsrevision erwähnt (vgl. Mittag 2010). Die bereits erwähnte, 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 EU-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 Ge-

meinschaftspolitiken stärker berücksichtigt und der Sport, einschließlich seiner sozialen Funktion, wirksamer gefördert werden sollten. Zugleich wurden aber erneut die Autonomie und die besonderen Merkmale des Sports unterstrichen. 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. Nachdem mehrere Mitglieder des Konvents vorgeschlagen hatten, den Sport künftig als eigenständiges Politikfeld auszuweisen, in dem die Union das Handeln der Mitgliedstaaten und Verbände, die im Regelfall zuständig bleiben, ergänzen kann, wurde ein expliziter Bezug zum Sport in den Vertrag über eine Europäische Verfassung aufgenommen.

Der organisierte Sport unterstützte dieses Ansinnen, weil man einerseits auf neue finanzielle Zuwendungsmöglichkeiten setzte, andererseits aber auch die Einflussnahme der Politik durch einen engen vertragsrechtlichen Rahmen begrenzen wollte (vgl. García/Weatherill 2012). Die entsprechende Passage des Verfassungsvertrags wurde unverändert in das Vertragswerk von Lissabon übernommen (Art. 165 AEUV). Mit dessen Inkrafttreten erhielt die Europäische Union im Sport unterstützende und koordinierende Kompetenzen, während Harmonisierungsbestrebungen explizit eine Absage erteilt wurde (vgl. Persch 2010; Jesse/Fischer 2011). Seitens der Wissenschaft wurde die primärrechtliche Verankerung des Sports vielfach als Zäsur bewertet, da sich mit dieser neue Handlungsmöglichkeiten der EU-Institutionen eröffneten (vgl. Kerth 2011, Klaus 2013).

Akteure und Handlungsfelder europäischer Sportpolitik: Akteurbezogene, prozedurale und sektorielle Differenzierungstrends

Angesichts der Beschränkung von Art. 165 AEUV auf „ergänzende, koordinierende oder unterstützende Maßnahmen“ prägten zunächst Stellungnahmen und Programme das engere Themenfeld. Dennoch gewann die Ausgestaltung der europäischen Dimension weiter an Dynamik. Diese spiegelte sich zunächst in Institutionalisierungsprozessen und später dann in erheblichen Differenzierungstrends wider: Bereits Anfang 1997 hatte die Europäische Kommission ihre Organisationsstrukturen angepasst und im Rahmen der Generaldirektion Bildung und Kultur die „Sports Unit“ eingerichtet, die seither – in wechselnden Organisationszusammenhängen – vor allem für die Koordination des Sports in Verbindung mit aktuellen

Gemeinschaftsprojekten zuständig ist. Neben der EU-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. Unter spanischer Präsidentschaft konstituierte sich am 10. Mai 2010 erstmals formal ein EU-Sportministerrat; bis zu diesem Zeitpunkt war der Rat infolge der fehlenden rechtlichen Grundlage lediglich zu informellen Treffen zusammengetreten. Die belgische Präsidentschaft hat im September 2010 dann auch offiziell die neue Ratsformation „Bildung, Jugend, Kultur und Sport“ etabliert. Unter ungarischer Ratspräsidentschaft wurde schließlich im Mai 2011 – nach kontroversen Erörterungen über den Umfang und die Priorität der Themen – ein Arbeitsplan des Rats für die Jahre 2011-2014 verabschiedet.

Parallel zu den sportpolitischen Institutionalisierungsprozessen der Gemeinschaftsorgane zeichnete sich in den 1990er Jahren eine zunehmend stärkere Europaorientierung der Sportverbände ab.¹ In den 1950er und 1960er Jahren hatten – angesichts der zumeist einflussreichen Rolle der nationalen Verbände aus europäischen Staaten in den internationalen Sportförderationen – nur eine begrenzte Anzahl von europäischen Dachverbänden existiert.² Neu gegründet wurden seinerzeit vor allem Organisationen jenseits der staatlichen und fachverbandlichen Strukturen, so etwa

1 Die nationalen Sportverbände bilden als Dachorganisation der Sportvereine einen zentralen Akteur des europäischen Sportsystems. In zahlreichen EU-Staaten wird der Sport durch eine Dachorganisation, in der die Fachverbände sportartenübergreifend vertreten sind, repräsentiert. Beispielhaft hierfür steht der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB), der am 20. Mai 2006 aus der Fusion von Deutschem Sportbund (DSB) und dem Nationalen Olympischen Komitee für Deutschland (NOK) hervorging. Als Dachverband der nationalen Sportverbände auf europäischer Ebene ist das EOC (European Olympic Committee) etabliert worden. Dem Territorialprinzip steht das Fachprinzip gegenüber. Ebenso wie auf nationaler Ebene, auf der in der Regel auch nationale Sportfachorganisationen existieren, wurden auf europäischer Ebene Sportfachverbände gegründet, so beispielsweise der Europäische Fußballverband UEFA.

2 Vgl. mit Blick auf die offiziell oftmals französische Bezeichnung und das Gründungsjahr exemplarisch „Ligue Européenne de Natation“ (1927), „Union des Associations Européennes de Football“ (1954), „Confédération Européenne de Billard“ (1957), „European Table Tennis Union“ (1957), „Confédération Européenne de Volleyball“ (1963), „European Badminton Union“ (1967), „European Shooting Confederation“ 1969, „European Hockey Federation“ (1969); European Athletic Association (1970).

1962 die European Federation for Company Sport, die primär auf die Ausrichtung europäischer Wettbewerbe orientiert war.

In den 1990er Jahren etablierten dann fast alle Sportarten, die einen entsprechenden Schritt bis dahin noch nicht unternommen hatten, europäische Dachverbände, so etwa das Europäische Paralympische Komitee im Jahr 1999. Das Verbandsmonopol blieb dabei zunächst weitgehend gewahrt und die horizontale Akteursdifferenzierung überschaubar. Lediglich im Fußball gab es seit 1965 mit der FIFPro (Fédération Internationale des Associations de Footballeurs Professionnels) eine eigenständige Interessenvertretung der professionellen Fußballspieler. Nachdem man in den 1990er Jahren vor allem mit Blick auf den entstehenden Binnenmarkt begonnen hatte, den Politikprozessen der Europäischen Union in Brüssel verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen, wurden sogar eigene Vertretungen des organisierten Sports in Brüssel etabliert. Eine Pionierrolle kam dabei dem deutschen Sport zu, der im September 1993 in Brüssel auf gemeinsame Initiative der damals noch eigenständigen Organisationen Deutscher Sportbund und Nationales Olympisches Komitee für Deutschland sowie der Landessportbünde ein EU-Büro des deutschen Sports mit einem „EU-Beauftragten des deutschen Sports“ an der Spitze einrichtete. Einhergehend mit der vertragsrechtlichen Implementierung des Sports wurde die Trägerschaft des Büros im Jahr 2009 vom Europäischen Olympischen Komitee übernommen, womit man zugleich der intensivierten Zusammenarbeit nationaler Verbände und der gewachsenen Zahl von europäischen Kooperationspartnern Rechnung trug. Unter der Leitung von Folker Hellmund residiert das EOC-EU-Office heute in Brüssel im „House of European Sport“. Im Sinne einer Interessenorganisation versucht man hier, die Auswirkungen der EU-Gesetzgebung auf den europäischen Sport frühzeitig zu antizipieren, aber auch selbst Einfluss auf die Gestaltung europäischer Sportpolitik zu nehmen. Zudem kommt dem EOC-EU-Office eine Vernetzungsfunktion der unterschiedlichen nationalen Verbände und der europäischen Fachverbände zu.

Spiegel der wachsenden Bedeutung der Europäischen Union für den Sport, aber auch Ausdruck des strategischen Bemühens um den Zugang der Verbände zu den EU-Institutionen ist eine anhaltende Akteursdifferenzierung und die Entstehung weiterer sportartenübergreifender europäischer Dachverbände. Diese sind zum Teil in Brüssel, zum Teil aber auch in der Schweiz, im Umfeld der internationalen Sportverbände, angesiedelt. Einige wenige Verbände sitzen auch in anderen Ländern, so etwa die 1989 gegründete European Gay & Lesbian Sport Federation (EGLSF) in den

Niederlanden. Die Anzahl, Ausrichtung und das Aktivitätsspektrum dieser europäischen Verbände präsentiert sich mittlerweile derart vielfältig, dass ein regelrechter verbandspolitischer Wildwuchs auszumachen ist. Gemeinsam ist den neu gegründeten europäischen Verbänden vor allem, dass sie nicht primär – bisweilen auch überhaupt nicht – die Ausrichtung europäischer Sportwettbewerbe zum Ziel haben. Vielmehr werden sie in erster Linie als politische Interessenrepräsentationen tätig.

Die Akteursdifferenzierung auf europäischer Ebene hält bis heute an: Einer der ältesten europäischen Dachverbände ist ENGSO (European Non-Governmental Sports Organisation), der – 1995 gegründet, aber auf Vorläufer in den 1960er Jahren zurückgehend – vor allem auf eine Vernetzung von nationalen Sportfachverbänden mit den nationalen Olympischen Komitees zielt und dabei eine Interessenvertretung mit breitensportlicher Schwerpunktsetzung und gesamteuropäischer Perspektive verfolgt, die ursprünglich auf den Europarat ausgerichtet war. Vor allem nach der Jahrhundertwende wurden weitere sportartenübergreifende europäische Verbände gegründet: Im Jahre 2005 entstand auf den Fundamenten einer bereits seit 1997 existierenden Vorläuferorganisation die Association of European Professional Football Leagues (EPFL), um die Interessen der Profiligen wirksamer zu vertreten. Dem europäischen Dachverband gehören mittlerweile 32 nationale Ligen an. Die Profisportler haben mit der 2007 etablierten Organisation EU Athletes – European Elite Athletes Association ihre eigene sportartenübergreifende Vertretung etabliert. Nach der Selbstauflösung der von der UEFA nie anerkannten G14 wurde im Jahr 2008 die ECA (European Club Association) als Interessenorganisation der europäischen Profivereine im Fußball neu gegründet. Im Dezember 2009 haben die Fachverbände UEFA (Fußball), CEV (Volleyball), EHF (Handball), FIBA-Europe (Basketball), FIRA-AER (Rugby), und IIHF (Eis-Hockey) unter der Bezeichnung „European Team Sport Association“ eine eigene europäische Interessenvertretung der großen Mannschaftssportverbände gegründet, um ihren gemeinsamen strategischen Zielen stärker Ausdruck zu verleihen.

Im Herbst 2015 wurde in Brüssel ein weiteres House of Sport eröffnet, das zahlreiche Verbände und Interessenorganisationen beherbergt: Hierzu zählen EuropeActive (European Health and Fitness Association), FESI (Federation of the European Sporting Goods Industry), ICSS (International Centre for Sport and Security) und der europäische Thinktank Sport & Citizenship, aber auch Organisationen wie ACES Europe (European Capitals and Cities of Sport Federation), EMCA (European Multisport Club

Association), EHLA (European Healthy Lifestyle Alliance), FEDAS (Federation of European Sport Retailers), EFCS (European Federation of Company Sports) und EPSI (European Platform for Sport Innovation). Angesichts der Vielfalt der hier nur exemplarisch angeführten europäischen Verbände, zu denen weitere europäische Organisationen wie etwa die 1983 initiierte und 1999 neuformierte European Lotteries hinzukommen, die nicht exklusiv auf den Sport ausgerichtet sind, markiert die Frage des Zugangs zu bzw. der Teilhabe an den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen der Europäischen Union eine zentrale Herausforderung.

Die europäische Sportpolitik der letzten Jahre ist neben der Akteursdifferenzierung auch durch anhaltende prozedurale Differenzierungstrends gekennzeichnet (vgl. Mittag 2013, 2014, 2015): Zu den wichtigsten Koordinationsinstrumenten europäischer Sportpolitik zählt das Sportforum. Das im Dezember 1991 von der Europäischen Kommission initiierte – und bis 2003 im jährlichen Rhythmus durchgeführte – Europäische Sportforum diente vor allem als Plattform, um in Anlehnung an die Europäischen Sportkonferenzen des Europarats einen Dialog über sportpolitische Themen zu führen. Nachdem im Zeitraum 2004 bis 2007 nicht zuletzt infolge der Kritik an fehlenden Beteiligungsmöglichkeiten kein Sportforum abgehalten worden war, sondern lediglich mehrere Konsultationskonferenzen durchgeführt wurden, knüpfte man 2008 mit dem von der Europäischen Kommission ausgerichteten EU-Sportforum – 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 und des Europarates zusammentrafen. Seit der Neuauflage wurde zudem Wert auf eine enge Abstimmung mit dem Ministerrat und der jeweiligen Ratspräsidentschaft gelegt. Unmittelbar im Anschluss an das Sportforum hält der Rat an gleicher Stelle ein Treffen der Sportminister ab.

Die Neubelebung des Sportforums hat die Frage nach geeigneten Kommunikations-, Konsultations- und Koordinationsformen nicht gelöst, da die vielfältigen Interessen einer zunehmend größeren Zahl von Akteuren kaum angemessen zu berücksichtigen sind. Als weiteres Instrumentarium setzt die Europäische Kommission infolgedessen auf einen strukturierten Dialog mit dem organisierten Sport sowie auf bilaterale Zusammenkünfte – so u.a. im Juni 2009 zwischen dem seinerzeitigen EU Kommissar Ján Figel und dem IOC-Präsidenten Jacques Rogge praktiziert. Da die europäischen Sportdachverbände trotz ihrer Selbstkoordination und trotz Zusam-

menschlüssen wie der European Team Sports Association aber weiterhin um Einfluss und Zugang ringen, hat die Kommission ihre Prozeduren weiter ausdifferenziert. So wurde seitens der UEFA im Oktober 2014 ein formelles Abkommen mit der Kommission geschlossen, in dem sich beide Partner zu regelmäßigen bilateralen Treffen verpflichten. Dass gerade der Fußball einen privilegierten Zugang besitzt, dokumentiert auch eine am 21. März 2012 vom seinerzeitigen EU-Wettbewerbskommissar Joaquín Almunia und UEFA-Präsident Michel Platini veröffentlichte gemeinsame Erklärung, die den Zusammenhang zwischen der Anwendung der Financial Fairplay Regeln im Profifußball auf der einen Seite und der Kontrolle staatlicher Beihilfen auf der anderen Seite erläuterte.

Angesichts des unverbindlichen Charakters der Europäischen Sportforen, aber auch mit Blick auf die sich abzeichnende Implementierung einer primärrechtlichen Verankerung des Sports im EU-Vertragswerk kam den Berichten erhebliche Bedeutung zu, die von den EU-Organen in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre als eine Art Bestandsaufnahme der europäischen Sportpolitik vorgelegt wurden. Neben dem vom Rat 2006 präsentierten Arnaut-Report (Independent „European Sport Review“), initiiert vom britischen Premier Tony Blair und verfasst vom früheren portugiesischen Sportminister José Luís Arnaut, waren 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 seinerzeitigen Leiter der Sports Unit Michal Krezja koordiniert wurde. Mit dem Weißbuch nahm die Kommission ein Resümee der bisherigen sportpolitischen Aktivitäten vor und wagte zugleich einen vorsichtigen Ausblick auf eine künftige Positionierung zwischen der Autonomie des Sports und dem Gemeinschaftsrecht (vgl. Prets 2009). Exemplarisch für die Ausbalancierung der unterschiedlichen Interessen ist hier die Entscheidung, keine eindeutige Präferenz zwischen der Einzel- und der Zentralvermarktung bei Medienrechten vorzunehmen. Eine entsprechende Positionierung der Kommission, die vom „reinen“ Markt- bzw. Wettbewerbsgedanken abweicht, findet sich auch in der 2011 vorgelegten Kommissionsmitteilung „Entwicklung der europäischen Dimension des Sports“.

Die prozedurale Differenzierung der europäischen Sportpolitik lässt sich auch am Bemühen der EU-Kommission festmachen, den Wissenstand über die Sportaktivitäten in den EU-Mitgliedstaaten durch Studien und Er-

hebungen zu vergrößern. Unter den von der Kommission ausgeschrieben Studien kommt dabei dem Special-Eurobarometer besondere Bedeutung zu. Mittlerweile wurden bereits vier Mal (2002, 2003, 2009, 2013) Daten zum Sport bzw. zur körperlichen Betätigung der Unionsbürger erhoben. Daneben wurden von der Kommission grundsätzliche Studien zu einzelnen Themenfeldern initiiert: u.a. zu Aktivitäten von Spielerberatern in Europa, zur Regulierung von Wetten, zur Finanzierung des Breitensports, zu Sportstatistiken, zu wirtschaftlichen und rechtlichen Aspekten von Spielertransfers, zur Homegrown bzw. Local-Player Rule, zu den Rechten von Sportveranstaltern und zu präventiven Maßnahmen gegen wettbedingte Spielmanipulationen.

Im Mittelpunkt der Aktivitäten der EU-Kommission stehen, nachdem mit Art. 165 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union die rechtliche Grundlage für eine direkte Förderung des Sports auf europäischer Ebene geschaffen wurde, die Programmaktivitäten. In dem auf sieben Jahre angelegten umfassenden EU-Programm für Bildung, Ausbildung, Jugend und Sport („Erasmus+“) fand der Sport erstmals explizit Berücksichtigung. Sein Anteil beläuft sich auf knapp zwei Prozent des Gesamtbudgets und umfasst während der siebenjährigen Förderperiode rund 265 Mio. Euro für Programmaktivitäten. Die Hoffnungen des organisierten Sports auf eine explizite Berücksichtigung des Sports im Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wurden hingegen nicht erfüllt; der Sport wurde hier weiterhin nicht explizit erwähnt.

Die Europäische Kommission ist jedoch nicht nur in die Vorbereitung von Aktivitäten und distributive Maßnahmen eingebunden, sondern – ebenso wie in anderen Politikfeldern – auch in deren Kontrolle. Im Sport kommt die Kontrollfunktion der EU-Kommission u.a. dadurch zum Tragen, dass Vertragsverletzungsverfahren gegen EU-Mitgliedstaaten im Sport eingeleitet werden, darunter jüngst die Forderung an Frankreich, Mehrwertsteuern auf Eintrittskarten für Spiele und Sportveranstaltungen zu erheben, und der Appell an Österreich, der Freizügigkeit von professionellen Skilehrern bzw. -schulen Rechnung zu tragen. Aber auch die Sportverbände werden durch die Europäische Kommission kontrolliert. So hat die EU-Kommission 2016 entschieden, ein förmliches Kartellverfahren gegen die Internationale Eislaufer-Union (ISU) einzuleiten. Den Ausgangspunkt hierfür markierte die Frage, ob Verbandsregeln zulässig sind, die Athleten mit dem Ausschluss von Wettbewerben belegen, wenn sie an Wettkämpfen teilnehmen, die von anderen Ausrichtern, jenseits der ISU, organisiert werden. In einem anderen Fall baten Formel-1-Teams selbst

die EU-Wettbewerbsgeneraldirektion um eine Prüfung von Sonderzahlungen der Veranstalter an einzelne Rennställe, die eine potenziell unzulässige Wettbewerbsverzerrung darstellen könnten. In allen angeführten Fällen geht es damit um die zentrale Frage europäischer Sportpolitik, ob der Sport spezifischen Charakter und besondere Rechte besitzt bzw. inwieweit Ausnahmen beim EU-Wettbewerbs- und Kartellrecht zulässig sind.

Die prozedurale Vielfalt europäischer Sportpolitik spiegelt sich auch in den Aktivitäten des Europäischen Parlaments wider: Das EP kann im Rahmen seines Selbstbefassungsrechts zu allen Fragen der europäischen Integration aus eigener Initiative tätig werden. Im Sinne einer offensiven Wahrnehmung dieser Kompetenz im Sport nutzt das Parlament seither seine Einflussmöglichkeiten, um durch Anhörungen und Debatten sowie Initiativen und Stellungnahmen die europäische Dimension des Sports im öffentlichen Bewusstsein zu verankern. Immer wieder wurde dabei explizit auf den Fußball rekurriert: Hatte man zu Beginn der 2010er Jahre noch den Schulterschluss mit dem organisierten Fußball gesucht und sowohl Sepp Blatter (FIFA) als auch Michel Platini (UEFA) wiederholt nach Straßburg bzw. Brüssel eingeladen, distanzierte man sich später deutlich und betonte die Notwendigkeit einer verbesserten Integrität der Sportverbände. Grundsätzlich setzt das Europäische Parlament auf einzelne spezifische thematische und symbolische Impulse. So wurde zuletzt wiederholt vor der Gefahr von Spielmanipulationen im europäischen Profifußball gewarnt, Handlungsbedarf bei den Problemfeldern „Transfers von Minderjährigen“ und „Spielervermittler“ angemahnt, aber auch der Impuls für eine Europäische Woche des Sports gegeben. Die prozedurale Vielfalt der sportbezogenen Aktivitäten hat mit der erstmals im September 2015 durchgeführten Europäischen Woche des Sports nochmals zugenommen. Mit dieser Veranstaltung wird bei den Unionsbürgern für eine Stärkung von Sport und körperlicher Aktivität geworben, aber auch auf eine verstärkte Vernetzung der Akteure gesetzt. Um dem Sport insgesamt stärkeres Gewicht zu verleihen, ist im Europäischen Parlament unlängst eine neue Sport Intergroup gegründet worden. Diese beabsichtigt, über die Aktivitäten der zwischen 2001 und 2009 existenten, aber wenig wirkungsvollen Vorgänger-Intergroup hinaus neue Impulse zu geben.

In den 1990er und 2000er Jahren gingen die Initiativen zur Ausgestaltung der europäischen Sportpolitik im Wesentlichen vom Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission aus (vgl. Orth 2007). Seit der primärrechtlichen Verankerung des Sports kommt hingegen dem Rat eine zunehmend wichtigere Funktion zu. In dem vom Sportministerrat am

21. Mai 2014 verabschiedeten jüngsten Arbeitsplan für den Sport im Zeitraum von 2014 bis 2017 wurden seitens des Rats fünf Expertengruppen etabliert, die sich mit den Themen Spielabsprachen, Good Governance, wirtschaftliche Dimension des Sports, gesundheitsfördernde körperliche Aktivitäten und Entwicklung der Humanressourcen im Sport befassen. Zusätzlich wird der Bereich des Dopings von den Sportdirektoren behandelt. Diese fünf Arbeitsgruppen des Rats bilden mittlerweile die zentrale Arbeitsebene des Sports auf europäischer Ebene. Hier treffen Mitgliedstaaten und organisierter Sport sowie Vertreter der EU-Institutionen zusammen, um die Grundlagen für künftige Aktivitäten zu erarbeiten. Die jeweiligen Ratspräsidentenschaften setzen zusätzlich eigene Schwerpunkte, koordinieren dabei aber im zunehmenden Maße ihre Aktivitäten, um Ziele langfristiger und nachhaltiger zu verfolgen. Zwischen Rat, Kommission und Parlament zeichnen sich zunehmend deutlicher abgestimmte Strukturen der Arbeitsorganisation und Willensbildung ab: Während das Parlament punktuelle Impulse setzt und die Kommission die Arbeitsebene darstellt, verkörpert der Rat mit den vom ihm eingerichteten und von der Kommission organisierten Expertengruppen das neue Gravitationszentrum.

Die prozeduralen Differenzierungstrends finden schließlich auch in den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs ihren Niederschlag, die immer wieder für Aufmerksamkeit sorgen: So entschied das Gericht der Europäischen Union im Februar 2011, dass EU-Staaten Sportverbänden untersagen können, Übertragungsrechte wichtiger Sportveranstaltungen nur an Bezahlfernsehsender zu vergeben. Damit wurden Klagen von FIFA und UEFA abgewiesen, die sich gegen Beschlüsse Belgiens und des Vereinigten Königreiches richteten, alle Spiele einer Fußballweltmeisterschaft bzw. der Europameisterschaft als „Ereignisse von erheblicher Bedeutung“ zu benennen, die im Fernsehen frei zugänglich sind. Im Rahmen der Vorabentscheidung des EuGH riefen auch die Urteile zu Sportwettenmonopolen in den deutschen Bundesländern erhebliche Resonanz hervor, da die bisherigen Bestimmungen als Verstoß gegen die EU-Verträge gewertet wurden. Kontrovers erörtert wurde das Urteil im Vorabentscheidungsverfahren Karen Murphy/Media Protection Services Ltd., mit dem das System der nationalen Vermarktung von Sportfernsehrechten – namentlich im Pay-TV- bzw. Dekodersektor – als unvereinbar mit dem Binnenmarkt bzw. der Richtlinie über freien Dienstleistungsverkehr gekippt wurde.

Die prozedurale Differenzierung umfasst aber nicht nur Aktivitäten der EU-Organe, sondern auch der europäischen Sportverbände. So ist es – auf vertragsrechtlicher Grundlage des sozialen Dialogs – auch zu autonomen

Absprachen der Verbände gekommen. Beispielhaft hierfür steht die Verständigung im Rahmen des im Juli 2008 erstmals zusammengetretenen Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog im Profifußball auf eine standardisierte Fassung von Spielerverträgen durch UEFA, die Klub-Vereinigung ECA, die Vereinigung der europäischen Fußball-Ligen EPFL und die Spielergewerkschaft FIFPro. Infolge dieser Regelung müssen die Verträge von Spielern europaweit bestimmten Minimal-Standards entsprechen, um Gültigkeit zu erlangen. Seitens der Forschung wird dieses Abkommen als Einstieg in eine weitere Nutzung des sozialen Dialogs bewertet, erlaubt dieser es dem organisierte Sport doch, weitgehend unter sich zu bleiben und seine Angelegenheiten autonom zu regeln. Als Hürde für eine intensivere Nutzung des Verfahrens wird jedoch die Pluralität bzw. Heterogenität der Interessen gesehen, die einer grundsätzlichen Konsensbildung entgegensteht (Parrish 2011; Colucci/Geeraert 2011; Geeraert 2015, Keller 2016a, 2016b).

Das Beispiel Financial Fair Play – ein Regelwerk und Lizenzierungsverfahren der UEFA für die Profiklubs, die an den Vereinswettbewerben der UEFA teilnehmen – dokumentiert in anderer Form ebenfalls die prozedurale Vielfalt und gleichermaßen das mittelbare Zusammenspiel von staatlichen und privaten Akteuren (Dehesselles 2011). Angesichts der Überschuldung zahlreicher europäischer Fußballprofivereine hatten Europäische Kommission und Europäisches Parlament Reformbedarf und Handlungsnotwendigkeit angemahnt. In den Jahren 2009 und 2010 wurde daraufhin seitens der UEFA eine Debatte über Maßnahmen zur Ausgabenregulierung der Fußballvereine initiiert, die u.a. zu einer EU-weiten Konferenz zu Lizenzierungsverfahren für Vereinswettbewerbe führte. Schließlich wurde ein Reglement mit sportlichen, infrastrukturellen, rechtlichen und finanziellen Bestimmungen verabschiedet, das im Kern vorsieht, dass die Profivereine, die an den europäischen Vereinswettbewerben teilnehmen, nach einer Übergangszeit nur noch so viel ausgeben dürfen, wie sie einnehmen, um so eine weitere Verschuldung zu verhindern. Mit dieser Maßnahme reagierte die UEFA nicht zuletzt auf angekündigte Initiativen von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament in diesem Feld, um so letztlich einen direkten Zugriff der Politik zu vermeiden und die Autonomie des organisierten Sports zu wahren.

Die Ausrichtung der Arbeitsgruppen des Rats und die bislang angeführten Beispiele verdeutlichen, dass neben den akteursbezogenen und prozeduralen Differenzierungstrends auch eine sektorielle Differenzierung europäischer Sportpolitik auszumachen ist. Mittlerweile gibt es kaum noch