

Hanno Beck, Aloys Prinz

Sport im Pay-TV: Ein Fall für die Medienpolitik?

Kürzlich haben die Ministerpräsidenten der Länder beschlossen, im Rahmen der vierten Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages eine Grundversorgung bei der Übertragung großer Sportveranstaltungen im freien Fernsehen sicherzustellen. Sind staatliche Eingriffe in diesem Bereich aus ökonomischer Sicht angebracht?

Als am 18. April 1926 das Fußball-Länderspiel zwischen Deutschland und den Niederlanden (Endstand 4:2) im Rundfunk übertragen wurde, zahlte der DFB dem Sender 100 Mark für die Ehre der Übertragung. Im Gegensatz dazu verlangte das IOC für die Fernsehrechte an den Olympischen Spielen in Atlanta die stolze Summe von 240 Mill. Dollar. Dieser Vergleich macht deutlich, daß sich die Bedeutung der Übertragung sportlicher Großereignisse vor allem aufgrund der technischen und rechtlichen Entwicklungen im Bereich der audiovisuellen Medien in den letzten Jahrzehnten dramatisch verändert hat.

Im Zuge des Aufkommens privater Fernsehsender und der Möglichkeit, Zuschauer vom Fernsehkonsum auszuschließen (Pay-TV, Pay-Per-View), wurde die kommerzielle Verwertung solcher Übertragungsrechte immer attraktiver. Dementsprechend stieg der Preis, den die Veranstalter für solche Rechte forderten. Dies weckt Befürchtungen, daß sportliche Großveranstaltungen in Zukunft nicht mehr einem breiten Publikum zugänglich sein werden, da die gestiegenen Preise für die Übertragungsrechte den Etat der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender übersteigen würden. Die Frage ist, wie die Politik auf das vermutete „Ende der Grundversorgung“ reagieren sollte.

Politische Reaktionen

Die Ministerpräsidenten der deutschen Länder haben bei der vierten Novellierung des Rundfunkstaatsvertrages diesen Befürchtungen Rechnung zu tragen versucht, indem sie eine Schutzliste beschlossen haben, mit der die Übertragung bestimmter Sportgroßereignisse im freien Fernsehen garantiert werden soll. Die ausschließliche Übertragung der olympischen

Winter- und Sommerspiele sowie verschiedener Fußballereignisse (ausgewählte Spiele der Welt- und Europameisterschaften und europäischer Pokalwettbewerbe²) im Pay-TV soll auf diesem Weg verhindert werden. Unklar ist allerdings noch, ob auf diesem Weg eine Live-Übertragung dieser Ereignisse im freien Fernsehen garantiert werden soll und kann: Zum einen liegt der Rundfunkstaatsvertrag in seiner endgültigen Fassung noch nicht vor³, zum anderen ist unklar, ob das vom Bundesverfassungsgericht konstatierte Recht auf (entgeltliche) Kurzberichterstattung von Fußballbundesligaspielen auch als Wegweiser für die Übertragung ganzer Sportveranstaltungen betrachtet werden kann⁴.

Anlaß dieser Bestrebungen war vor allem der Ankauf der Fernsehrechte für die Vermarktung der Fußball-Weltmeisterschaften der Jahre 2002 und 2006 durch die Kirch-Gruppe, welcher Befürchtungen aufkommen ließ, daß die Spiele der deutschen Nationalmannschaft in Zukunft nicht mehr jedermann zugänglich sein würden. Der Vertrag zwischen der Verwertungsgesellschaft ISL und der Fédération Internationale de Football Association (FIFA) sieht lediglich für das Eröffnungsspiel, das Halbfinale und das Finale eine Live-Übertragung im Free-TV vor. Angesichts der heftigen Reaktionen in der Öffentlichkeit auf diese Absichten vollzog die FIFA eine Kehrtwende: Der Generalsekretär der FIFA, Josef Blatter,

¹ Vgl. U. Wesel: Fußball frei Haus: Sport darf nicht vom Pay-TV monopolisiert werden, in: Die Zeit Nr. 8 vom 14.2.1997.

² Im einzelnen handelt es sich dabei um alle Spiele mit deutscher Beteiligung bei Welt- und Europameisterschaften, sowie die Eröffnungs-, Final- und Halbfinalspiele dieser Veranstaltungen, End- und Halbfinalspiele des DFB-Pokals, alle Spiele der Fußball-Nationalmannschaft sowie die Endspiele der Champions-League, des UEFA-Pokals und des Pokals der Pokalsieger bei deutscher Beteiligung.

³ In der vorläufigen Fassung vom 16.1.1998 wird von „zeitgleicher“ Übertragung gesprochen; vgl. epd Medien Nr. 6 vom 28.01.1998, S. 24.

⁴ Diese Ansicht vertritt der Vorsitzende der Rundfunkkommission der Länder, der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck; vgl. o.V.: Ministerpräsident Kurt Beck: Grünes Licht für TV-Schutzliste, Internet 1998, URL: <http://presse.stk.rpl.de/data/980302st-10.html>.

Prof. Dr. Aloys Prinz, 41, lehrt Volkswirtschaftslehre am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz; Hanno Beck, 32, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Lehrstuhl.

sicherte in einem Interview zu, daß die FIFA „freies Fernsehen verfügen kann“⁵, nachdem er anfangs erklärt hatte, daß es keine Garantie für eine kostenlose Übertragung aller WM-Spiele gäbe⁶. Dieser Ansicht widerspricht allerdings die Kirch-Gruppe, welche die WM vor allem dazu nutzen will, durch attraktive Inhalte das Abonnementfernsehen voranzubringen⁷ und sich auch eine Klage gegen die Schutzliste vorbehält.

Die Richtlinie des Europäischen Parlamentes

Grundlage der von den Ministerpräsidenten verabschiedeten Schutzliste ist eine vom Europäischen Parlament und dem Ministerrat verabschiedete Richtlinie zum „Fernsehen ohne Grenzen“⁸. Ziel der Richtlinie ist es, der Öffentlichkeit einen angemessenen Zugang zu Übertragungen sportlicher Großveranstaltungen zu gewähren. Gleichzeitig sollen aber die Eigentumsrechte der Veranstalter und deren Vertragsfreiheit respektiert werden. Im einzelnen soll dabei dergestalt vorgegangen werden, daß jeder Staat eine Liste sportlicher Großveranstaltungen aufstellt, denen nationale oder internationale Bedeutung zugemessen wird. Diese Liste muß von den anderen EU-Mitgliedern anerkannt werden. Solcherart gekennzeichnete Veranstaltungen müssen dann im jeweiligen Staat über sogenanntes free-to-air-television angeboten werden, auch wenn der Fernsehsender, der im Besitz der Übertragungsrechte ist, im Ausland ansässig ist. Eine ausschließliche Übertragung dieser Ereignisse über Pay-TV oder Pay-Per-View ist dann im betreffenden Land unzulässig. Mit Hilfe dieser Regelung erhofft man sich eine angemessene Versorgung der Öffentlichkeit mit der Übertragung sportlicher Großveranstaltungen. Negative Folgen für die Einnahmen der Veranstalter und die Entwicklung des digitalen Fernsehens werden dabei nicht vermutet.

Um zu klären, wie die von den Ministerpräsidenten verfügte Schutzliste und die Richtlinie der EU aus ökonomischer Sicht zu beurteilen sind, gilt es mehrere Fragestellungen zu untersuchen: Welche besonderen Eigenschaften weisen sportliche Großveranstaltungen in ökonomischer Hinsicht auf, so daß man in diesem Bereich Handlungsbedarf für den Gesetz-

geber sieht? Auf der Nachfrageseite gilt es zu untersuchen, welche Effekte die möglichen Formen einer Ausstrahlung von Sportgroßereignissen haben und welche dieser Formen aus ökonomischer Sicht vorzuziehen ist. Nach sorgfältiger Analyse der Angebots- und Nachfrageseite soll dann die Frage beantwortet werden, inwiefern die von den Ministerpräsidenten der Länder beschlossene Liste als sinnvoll erachtet werden kann.

Ein natürliches Monopol

In der Diskussion um die Übertragung sportlicher Großveranstaltungen werden mehrere Begriffe nebeneinander verwendet, ohne daß immer eine klare Abgrenzung der jeweiligen Aspekte stattfindet. So ist von Monopolen, von öffentlichen und meritorischen Gütern die Rede. Hier scheint eine nähere Analyse erforderlich. Deshalb bedarf es zunächst einer genauen Charakterisierung des Gutes „Übertragung“ bei großen Sportveranstaltungen.

Das Angebot sportlicher Großveranstaltungen, so eine Überlegung, erfolgt in einem natürlichen Monopol, da ein solches Ereignis hohe Fixkosten aufweist: Die Errichtung der Stadien, die Planung, die Logistik und die eventuell zur Sicherung der Qualität solcher Veranstaltungen notwendigen Vorausscheidungswettkämpfe⁹ können dazu führen, daß die Produktion von Sportgroßveranstaltungen vor dem Erreichen des Durchschnittskostenminimums erfolgt¹⁰. Darüber hinaus können die Sportstätten nur teilweise für andere Veranstaltungen genutzt werden, was deren Wiederverwendbarkeit beeinträchtigt. Dies bedeutet, daß es auf Dauer jeweils nur einen Anbieter sportlicher Großereignisse geben kann, der dann in der Lage ist, für sein Angebot den Monopolpreis zu verlangen¹¹. Als Vergleich mit anderen natürlichen

⁹ Hier zeigt sich, daß eine Beschränkung der Teilnehmerzahl solcher Sportveranstaltungen zur Sicherung der Qualität der Veranstaltungen notwendig ist und damit keine Wettbewerbsbeschränkung im üblichen Sinne darstellt, solange ein Wettbewerb um die Teilnahme an der Sportveranstaltung existiert. Darüber hinaus wäre z.B. eine Bundesliga mit 100 Vereinen auch ein organisatorisches Problem. Eine wesentliche Frage bei der Beurteilung von Wettbewerbsbeschränkungen im Sport ist demnach darin zu sehen, inwieweit diese als Voraussetzung für den Bestand der Liga unerlässlich ist. Vgl. dazu auch A. Fikentscher: Kartellrecht im Sport – ökonomische und rechtsvergleichende Betrachtungen, in: Sport und Recht, 2. Jg. (1995), S. 149.

¹⁰ Für eine genauere Analyse der Angebotsbedingungen in der Fußball-Bundesliga vgl. J. Weimann: Quo vadis Bundesliga?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 10, S. 586 ff.

¹¹ Die Validität dieses Arguments hängt unmittelbar mit der Frage der Substituierbarkeit von Großveranstaltungen durch andere Sportangebote zusammen. Für die Gültigkeit des Monopolargumentes muß eine negativ geneigte Nachfragekurve unterstellt werden, welche impliziert, daß es sich um ein heterogenes Produkt mit endlichen Kreuzpreiselastizitäten handelt. Dies ist im Falle von Sportereignissen durchaus als realistisch zu erachten.

⁵ Vgl. o. V.: Blatter verspricht WM im Free-TV, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 279 vom 1.12.1997, S. 39.

⁶ Vgl. o. V.: Noch keine Einigung im WM-Fernsehrechtstreit, Internet 1996, URL: <http://www.ran.de/pub/red/news/92/11/29/7-news-main.htm>.

⁷ Vgl. o. V.: Fifa kann Fußball-Vertrag nicht stornieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 280 vom 2.12.1997, S. 17.

⁸ Vgl. Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30.6.1997, in: Amtsblatt der EG, Nr. L202 vom 30. 7. 1997, S. 60-71.

Monopolen bietet sich hier der Verkauf eines limitierten Druckes einer Graphik an: Ein solcher Druck ist nur begrenzt wiederholbar, steht aber in enger Substitutionskonkurrenz zu anderen Drucken.

Ein weiteres Charakteristikum sportlicher Großveranstaltungen besteht darin, daß sie ihre Attraktivität vor allem aus der geringen Häufigkeit ihres Stattfindens beziehen: Erst ihre Einmaligkeit macht sie attraktiv. Die geringe Wiederholfrequenz solcher Ereignisse hebt ihre Besonderheit hervor und sorgt darüber hinaus dafür, daß nicht permanent die gleichen Akteure gegeneinander antreten, was die Attraktivität dieser Veranstaltungen zusätzlich schmälern würde¹².

Diese Überlegungen verdeutlichen, daß sportliche Großereignisse aufgrund ihrer besonderen Eigenschaften durchaus als Monopole erachtet werden können: Die hohen Fixkosten einer solchen Veranstaltung und die zur Aufrechterhaltung der Spannung notwendige Beschränkung des Angebotes lassen einen Wettbewerb mit vielen Teilnehmern nicht zu. Die einzig wirksame Beschränkung der Monopolmacht der Veranstalter von Sportgroßveranstaltungen besteht im Angebot anderer sportlicher Großveranstaltungen (so z.B. wenn Tennis in Wimbledon und die Fußballweltmeisterschaft zeitlich zusammenfallen) und in der potentiellen Konkurrenz durch neue Veranstalter. Im ersten Fall muß allerdings offen bleiben, inwiefern Großereignisse in anderen Sportarten oder anderen Wettbewerben tatsächlich Substitute darstellen. Im zweiten Fall stellt sich den Veranstaltern von potentiellen neuen Konkurrenzveranstaltungen das Problem, ihrer Veranstaltung die notwendige Reputation zu verleihen, um im Wettbewerb gegen etablierte Veranstaltungen zu bestehen. Im Falle der wichtigsten Großveranstaltungen dürfte dies (fast) unmöglich sein: Wie will man seinem Turnier den (inter-)nationalen Glanz und die historische Bedeutung einer etablierten Veranstaltung wie z.B. Wimbledon verleihen¹³?

Wenn also ein Monopol besteht, stellt sich unmittelbar die Frage, wem die Monopolrente zufällt. Bevor diese Frage geklärt werden kann, muß die Nachfrage nach Sportgroßveranstaltungen näher untersucht werden.

Die Nachfrage nach Sportereignissen

Die Nachfrage nach sportlichen Großereignissen kann in drei Bestandteile zerlegt werden: Hier kann unterschieden werden zwischen der unmittelbaren Nachfrage, die sich im Besuch der Sportstätte artikuliert, und der mittelbaren Nachfrage, die sich in der Nachfrage nach einer Übertragung dieser Ereignisse in audiovisuellen Medien äußert. Diese wiederum läßt sich untergliedern in die Nachfrage nach einer Live-Übertragung und in eine Nachfrage nach Aufzeichnungen von Sportereignissen.

Das mittlerweile für solche Großveranstaltungen notwendige Finanzvolumen deutet darauf hin, daß die unmittelbare Nachfrage zu ihrer Finanzierung bei weitem nicht ausreicht. Im Gegenteil kann sogar vermutet werden, daß die Zuschauer bis zu einem gewissen Grad als Produktionsfaktoren bei der Herstellung solcher „events“ angesehen werden können, da ihre Präsenz diesen Ereignissen die notwendige Atmosphäre verleiht. Die für die Veranstaltung von Großereignissen hauptsächlich relevante Nachfrage ist die mittelbare Nachfrage, welche durch den Verkauf der Übertragungsrechte befriedigt wird.

Diese Einsicht führt zu der Überlegung, daß bei der Produktion einer Großveranstaltung zwei Güter anfallen: Das Ereignis selbst und die damit verbundenen Übertragungsrechte. Fielen die Übertragungsrechte anfangs als Kuppelprodukt an, welches zusätzliche Einnahmen sicherte, so kann mittlerweile davon ausgegangen werden, daß die Einnahmen aus den Eintrittsgeldern zusätzlich zu den Einnahmen aus dem Verkauf der Übertragungsrechte anfallen. So bezieht z.B. das IOC 40% seiner Einnahmen aus dem Verkauf der Fernsehrechte und nur noch 25% aus dem Verkauf von Eintrittskarten. Die restlichen Einnahmen resultieren vor allem aus dem Sponsoring¹⁴. Mit Hilfe dieser Überlegungen läßt sich nun die Struktur des Marktes für Sportgroßveranstaltungen bestimmen (vgl. Abbildung).

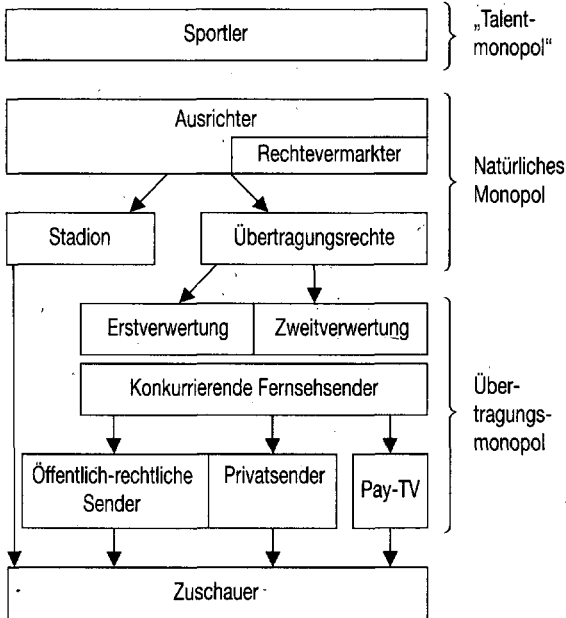
Das Schaubild erfaßt alle relevanten Ebenen der Märkte für Großveranstaltungen und kann auch helfen, die Frage zu beantworten, wer die Monopolrente erhält. Im Mittelpunkt steht der Veranstalter von Sportgroßveranstaltungen, der aufgrund der obigen Argumente die Stellung eines Monopolisten einnimmt und dem die Monopolrente zufällt. Je nachdem, wie stark die Stellung der Sportler auf dem vorgelagerten Markt für Sporttalente – also dem Beschaffungsmarkt

¹² So z.B. der Vizepräsident von Bayern München, Fritz Scherer: „Wir können nicht dreißigmal pro Saison nur gegen Dortmund spielen.“ Vgl. Internet 1997, URL: <http://www.focus.de/F/1997/08/Medien/fussball/fussball.htm>.

¹³ Man könnte die Monopolrente, die den Veranstaltern solcher Ereignisse zufällt, als Prämie für die „Erfindung“ einer solchen Veranstaltung und als Rückfluß aus den Investitionen in den Aufbau einer solchen Reputation interpretieren.

¹⁴ Vgl. Informationsdienst des Instituts der Deutschen Wirtschaft, Nr. 30, 25. Juli 1996, S. 2.

Der Markt für Sportgroßveranstaltungen



des Monopolisten – ist, können einzelne Sportler sich Teile der Monopolrente aneignen. In diesem Fall könnte man von einem „Talentmonopol“ sprechen.

Ist der Vermarkter der Rechte an der Großveranstaltung nicht identisch mit dem Ausrichter, so wird er die Rente oder zumindest einen Teil davon an den Ausrichter durchreichen müssen. Je intensiver allerdings der Wettbewerb der Ausrichter im Vorfeld der Veranstaltung ist, um so eher ist damit zu rechnen, daß die Ausrichter keine Monopolgewinne machen werden. In der Tat sind teilweise beträchtliche Verluste der Ausrichter eher die Regel als die Ausnahme. Die Konkurrenz unter den Veranstaltern ermöglicht es den Organisationen, welche die Veranstaltungen quasi „erfunden“ haben, ihr „Patent“ tatsächlich in eine Monopolrente umzusetzen. Im Falle von Ligen kommt es auf die jeweiligen Regelungen an, wem die Monopolrente zufällt und wie sie verteilt wird. Im Falle der Fußball-Bundesliga z.B. erhält momentan der DFB als Dachverband die Monopolrente, um sie dann unter den Vereinen aufzuteilen¹⁵.

Die unterschiedlichen Möglichkeiten der Verteilung der Monopolrente haben keinen Einfluß auf den Markt für die Übertragungsrechte: Hier konkurrieren mehrere Fernsehsender um die Nutzung dieser Rechte. Die Zahlung des Fernsehsenders, der die Rechte an der Übertragung erwirbt, beinhaltet immer die Monopolrente für den Veranstalter, weswegen der Sender, welcher die Rechte erworben hat, gezwungen wird, den Monopolpreis an die Konsumenten der Übertragung

gen durchzureichen. Insofern kann man hier von einem „Übertragungsmonopol“ sprechen: Trotz – vielmehr gerade wegen – des Wettbewerbs auf dem nachgelagerten Markt sind die Fernsehsender gezwungen, von ihren Kunden, den Zuschauern, für die Übertragung den vollen Monopolpreis zu verlangen. Die Zuschauer können durch die Artikulation ihrer Nachfrage lediglich bestimmen, welche Veranstaltungen in welchem Umfang angeboten werden.

Diese Überlegungen machen deutlich, daß auf der Ebene der Sender keine Monopolrente entsteht. Es ist zu vermuten, daß gerade der durch das Hinzu-kommen neuer TV-Sender intensivierte Wettbewerb auf dem Sendermarkt die Monopolrente der Rechteinhaber erhöht hat, da sie den Monopolisten eine bessere Abschöpfung dieser Rente ermöglicht. Stünde dem Veranstalter im Extremfall nur ein Nachfrager gegenüber, so wäre die Aufteilung der Monopolrente zumindest teilweise auch eine Machtfrage.

Großveranstaltungen im Fernsehen

Während die Besonderheiten bei der Produktion der Sportveranstaltungen selbst bereits diskutiert worden sind, lohnt sich ein näherer Blick auf die Eigenschaften der Übertragungsrechte.

Das Gut „Fernsehübertragung“ weist insofern eine Besonderheit auf, als hier Nichtrivalität im Konsum vorliegt: Zusätzliche Zuschauer mindern nicht den Nutzen anderer Zuschauer, weswegen die Grenzkosten einer Bereitstellung der Übertragung für weitere Zuschauer gleich Null sind. Insofern besitzt dieses Gut zumindest teilweise die Eigenschaft eines öffentlichen Gutes. Die zweite Eigenschaft eines öffentlichen Gutes, die Unmöglichkeit des Ausschlusses vom Konsum, ist seit der Einführung des Pay-TV nicht mehr gegeben. Insofern kann die Übertragung eines Sportereignisses nicht als reines öffentliches Gut betrachtet werden. Zu klären bleibt im weiteren noch die Frage, warum ein Ausschluß von Zuschauern sinnvoll sein kann, obwohl die Grenzkosten für die Bedienung weiterer Zuschauer Null sind. Die entscheidende Rolle spielen dabei die Fernsehsender, die um die Übertragungsrechte miteinander konkurrieren.

Da es zu umständlich wäre, mit jedem Nachfrager nach Sportübertragungen einzeln zu verhandeln, tre-

¹⁵ Eben jene zentrale Vermarktung der Übertragungsrechte ist momentan Gegenstand wettbewerbspolitischer Kontroversen, vgl. dazu z.B. C. C. von Weizsäcker: Keine Medienmacht für den Fußballbund, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 41 vom 18. 2. 1998, S. 17.

ten die Fernsehsender als „Agenten der aggregierten Nachfrage“ den Veranstaltern dieser Ereignisse gegenüber. Wie sich im folgenden noch zeigen läßt, löst diese Einrichtung auch das Trittbrettfahrer-Problem, das infolge der Nichtrivalität im Konsum der Fernsehübertragung auftreten kann. Dies läßt sich durch einen näheren Blick auf die einzelnen am Markt für Fernsehrechte auftretenden Fernsehsender klären, welche sich vor allem hinsichtlich ihrer Finanzierungsart unterscheiden.

Die öffentlich-rechtlichen Sender finanzieren sich über Werbeeinnahmen und vor allem über Gebühren, die jeder Besitzer eines Fernsehapparates zahlen muß, unabhängig davon, in welchem Ausmaß er vom Leistungsspektrum dieser Sender Gebrauch macht oder machen kann. Insofern können die Fernsehgebühren auch als eine Steuer auf den Besitz von Fernsehapparaten angesehen werden. Der Zuschauer bezahlt seinen potentiellen Fernsehkonsum in Form von Gebühren und in Form eines mehr oder weniger zwangsweisen Konsums von Werbung, der Zeit kostet oder sogar als Belästigung empfunden werden kann. Die Gebühren machen die öffentlich-rechtlichen Sender bis zu einem gewissen Grad unabhängig von der Publikumsgunst, da sie nicht nur auf Einnahmen aus der Werbung angewiesen sind, die sich nach den Einschaltquoten richten. Die teilweise Unabhängigkeit der Programmgestaltung der öffentlich-rechtlichen Sender von den Präferenzen der Zuschauer ist Ausdruck der durch ihre Errichtung angestrebten Grundversorgung der Bevölkerung.

Die privaten Fernsehsender finanzieren sich ausschließlich über Einnahmen aus Werbung. Aus diesem Grunde müssen sie ihr Programm stärker an den Präferenzen des Publikums ausrichten als die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender, da die Einschaltquoten über die Höhe der Werbeeinnahmen entscheiden. Die Zuschauer bezahlen ihren tatsächlichen Konsum der Programme ausschließlich in Form eines mehr oder weniger zwangsweisen Konsums von Werbung, allerdings in einem weit höheren Ausmaß als im Falle der öffentlich-rechtlichen Programme.

Pay-TV- oder Pay-Per-View-Sender finanzieren sich ausschließlich über die Gebühren ihrer Kunden, welche je nach Organisationsform mehr oder weniger verbrauchsabhängig gestaltet werden. Beim Pay-TV zahlt der Kunde eine monatliche Pauschale, bei Pay-Per-View wird die tatsächliche Inanspruchnahme des Programms abgerechnet¹⁶. Der Unterschied zwischen

den Gebühren für Pay-TV und den Gebühren zugunsten öffentlich-rechtlicher Sender besteht im Grad der Freiwilligkeit: Der Wille, Gebühren für einen Pay-TV-Kanal zu zahlen, deutet darauf hin, daß der Kunde seinen Beitrag als äquivalent zum erwarteten Nutzen aus dem ihm angebotenen Programm ansieht, andernfalls würde er auf den Bezug eines solchen Kanals verzichten.

Ist das Ausschlußprinzip sinnvoll?

Da zusätzliche Zuschauer in Hinblick auf die mit der Übertragung verbundene Werbung sogar erwünscht sein können, und eine Zunahme der Zuschauerzahl mit keinerlei Kosten für den Anbieter der Übertragung verbunden ist, stellt sich die Frage, warum ein Ausschluß von Zuschauern durch Pay-TV überhaupt sinnvoll sein kann. Der entscheidende Grund ist darin zu sehen, daß der Wert einer Fernsehübertragung sich durch deren Exklusivität bestimmt. Ohne diese Exklusivität bestände für alle Zuschauer ein Anreiz, sich als Trittbrettfahrer zu verhalten. Dieser Gedanke erklärt auch, warum die Fernsehrechte trotz der Nichtrivalität im Konsum einen positiven Preis am Markt erzielen können: Die Sender benötigen das alleinige Übertragungsrecht eines Ereignisses, um mit Hilfe dieser Exklusivität den Kreis ihrer Zuschauer zu erhöhen. Im Falle der öffentlich-rechtlichen und der privaten Sender erhöht dies die Werbeeinnahmen, im Falle des Pay-TV die unmittelbaren Einnahmen aus Gebühren. Auf der Ebene der Fernsehanstalten erweisen sich die Übertragungsrechte für ein Sportereignis als knappes Gut, bei dem Rivalität im Konsum existiert. Eine zeitgleiche Übertragung des Ereignisses in einem anderen Sender reduziert die Anzahl der potentiellen Zuschauer und damit den zu erwartenden Gewinn aus der Nutzung dieser Rechte.

Weiterhin wird deutlich, daß auf Ebene der Fernsehsender durchaus Konkurrenz um diese Rechte existiert, weswegen die Monopolproblematik auf diesem Markt nicht relevant ist. Vernachlässigt man nun die Problematik des natürlichen Monopols auf der dem Markt für Fernsehrechte vorgelagerten Ebene und sieht man von der noch anzusprechenden Frage der Grundversorgung ab, so läßt sich festhalten, daß aus allokativer Sicht Pay-Per-View die effizienteste Lösung darstellt: Der einzelne Zuschauer wird exakt gemäß seiner Präferenzen, welche sich in der Nutzung des Programmes offenbaren, zu dessen Finanzierung herangezogen. Als Fazit läßt sich festhalten, daß eine Übertragung von Sportereignissen via Pay-Per-View die allokationspolitisch beste Lösung darstellt.

¹⁶ Der Einfachheit halber soll Pay-Per-View im folgenden unter den Begriff des Pay-TV subsumiert werden.

Europäische Regulierung

Wie sind die Schutzliste der Ministerpräsidenten und die Richtlinie des Europäischen Parlamentes unter dem Gesichtspunkt einer Regulierung des Angebotes an Großveranstaltungen zu beurteilen? Der Ausschluß der Pay-TV-Sender vom Wettbewerb um die Übertragungsrechte an sportlichen Großereignissen reduziert den Wettbewerb um die Fernsehrechte. Dies könnte zu einer Reduktion der Monopolrente führen, da der Monopolist nun geringere Möglichkeiten hat, seine Rente abzuschöpfen. Dies wird allerdings nur dann der Fall sein, wenn der Pay-TV-Sender die Auktion der Fernsehrechte gewonnen hätte: In diesem Fall bliebe der Erlös des Monopolisten aus dem Verkauf an die Free-to-air-Sender unter dem ansonsten möglichen Betrag, den der Anbieter des Pay-TV-Senders entrichtet hätte.

Inwieweit dieses Szenario realistisch ist, läßt sich nicht unmittelbar sagen. Entscheidend hierbei ist die Frage, in welchem Ausmaß die Fernsehzuschauer bereit sind, für den Verzicht auf Werbung zu bezahlen. Je höher ihre Bereitschaft ist, den Fernsehkonsum mit Zeitverlust und Belästigung durch Werbung zu bezahlen, um so geringer ist ihre Bereitschaft, das Angebot eines Pay-TV-Senders wahrzunehmen. Geht man aber davon aus, daß die werbefinanzierten Sender das Ausmaß der Werbung – und damit ihrer Einnahmen – während eines Großereignisses nur begrenzt ausdehnen können, so könnten die Pay-TV-Sender ab einer bestimmten erwarteten Zuschauerbeteiligung für die Übertragungsrechte mehr bieten als die werbefinanzierten Sender, da ihre Einnahmen mit wachsender Zuschauerzahl immer steigen. Insgesamt bezweifeln wir, daß die Richtlinie in der Lage ist, die Rente der Monopolisten zu reduzieren. Darüber hinaus ist es für die Beurteilung der EG-Richtlinie kaum von Bedeutung, ob sich die Gewinne von Sportgroßveranstaltungen verändern oder nicht. Entscheidend ist vielmehr, daß durch die Ausschaltung der Möglichkeit einer Übertragung über Pay-TV die allokativ effizienteste Form der Übertragung eliminiert wird.

Davon abgesehen ist nicht einmal gesichert, daß die Fernsehzuschauer tatsächlich von einer Schutzliste in Form geringerer Kosten der Übertragung profitieren. Zunächst einmal sichert die Richtlinie lediglich eine „free-to-air“-Übertragung, und nicht eine Übertragung im öffentlich-rechtlichen Fernsehen. Das bedeutet, daß über den Konsum von Werbung ein wesentlicher Teil der Übertragungen „bezahlt“ werden muß.

Es bleibt zu fragen, wem eine Schutzliste eigentlich Vorteile verschafft. Dem Fernsehzuschauer würde sie nur Vorteile verschaffen, wenn die Veranstaltungen im öffentlich-rechtlichen Fernsehen ohne Gebührenerhöhung und zusätzliche Werbung übertragen würden. Das aber kann (und will) die Richtlinie nicht zusichern. Nebenbei bemerkt: Selbst in diesem günstigsten Fall kann über die Gesamtheit der Fernsehzuschauer keine Aussage gemacht werden, da bei fixem Budget Abstriche bei anderen Sendungen gemacht werden müßten. Die Nettowohlfahrts-effekte insgesamt sind daher kaum abschätzbar.

Den öffentlich-rechtlichen Sendern kommen aber auch kaum Vorteile aus der Einführung einer Schutzliste zu, da sie keinen unbedingten Anspruch auf die Übertragungsrechte haben. Lediglich wenn man annimmt, daß hohe Einschaltquoten die Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Fernsehens erhöht, würde der Fortbestand dieser Sender auf ein solideres Fundament gestellt. Dies ist allerdings ein geringer Vorteil der Richtlinie.

Die eigentlichen Gewinner der Richtlinie sind paradoxerweise vermutlich die privaten, werbefinanzierten Sender. Im Bereich von Übertragungen mit hohen Einschaltquoten wird ihnen ein lästiger Mitwettbewerb, das Pay-TV, durch die Einführung einer Schutzliste aus dem Wege geräumt. Damit sind die privaten, werbefinanzierten Sender die einzigen, die in Form wesentlich höherer Werbeeinnahmen von den höheren Einschaltquoten finanziell profitieren dürften. Zwar müssen sie den größten Teil der zusätzlichen Profite in Form von Zahlungen für die Übertragungsrechte an die Vermarkter bzw. Veranstalter weiterleiten, können sich aber Vorteile auf dem Werbemarkt gegenüber anderen werbefinanzierten Medien (z.B. Zeitschriften) sichern. Wenn es also überhaupt Vorteile aus der Richtlinie gibt, dann wahrscheinlich zugunsten der privaten, werbefinanzierten Sender.

Als Fazit kann festgehalten werden, daß es aus ökonomischer Perspektive keinen überzeugenden Grund für den Ausschluß des Mitwettbewerbers Pay-TV aus dem Bieterverfahren um die Übertragungsrechte von Sportgroßveranstaltungen gibt. Darüber hinaus wird Pay-TV als effizientes Allokationsinstrument auf seinem potentiell wichtigsten Marktsegment ausgeschlossen. Insofern bleibt nun zu fragen, ob andere Gründe für einen Ausschluß des Pay-TV sprechen.

Bestandteil der Grundversorgung?

Hinter dem Argument der Grundversorgung durch öffentlich-rechtliche Sender steht die Vorstellung, daß

es sich bei bestimmten Sendehalten um meritorische Güter handelt, deren Konsum vom Staat gefördert werden soll, bzw. um Sendehalte, die von rein privaten Sendern nicht oder nur unzureichend verbreitet werden. Die zentrale Annahme bei der Bestimmung meritorischer Güter besteht darin, daß der Staat die Präferenzen seiner Bürger besser kennt als diese selbst. Ohne staatliche Eingriffe, so die Argumentation, würden die Konsumenten ein meritorisches Gut nur in Höhe ihrer Zahlungsbereitschaft nachfragen. Diese Nachfrage würde nicht der eigentlich für sie optimalen Konsummenge entsprechen, welche der Staat zu kennen glaubt¹⁷. Da die Nachfrage nach Sendungen über ihre Einschaltquoten bestimmt wird, würden private Sender Sendungen meritorischen Inhaltes erst gar nicht freiwillig anbieten.

Diese Überlegungen machen eines deutlich: Der meritorische Charakter eines Gutes entsteht durch das Fällen eines Werturteils und ist keine originäre Eigenschaft dieses Gutes. So kann im Grunde jede Fernsehsendung per Werturteil als meritorisch deklariert werden, wenn diese Entscheidung einem – wie auch immer zu identifizierenden – gesellschaftlichen Grundkonsens entspricht. Damit läßt sich allerdings nicht mehr positiv festlegen, ob die Versorgung mit der Übertragung sportlicher Großveranstaltungen als Bestandteil der Grundversorgung durch öffentlich-rechtliche Sender gewertet werden soll.

Allerdings muß einschränkend gesagt werden, daß bei der Bestimmung meritorischer oder demeritorischer Güter in der Praxis oft externe Effekte als Argument für eine Meritorisierung angesehen werden. So kann z.B. ein Teil des Auftrages der Grundversorgung damit begründet werden, daß ein gewisses Ausmaß an politischer Information, Bildung und Kultur aller Bürger positive Effekte auf die Gesamtgesellschaft hat. Im Falle einer Mindestversorgung mit Informationen über das politische Tagesgeschehen äußert sich dies z.B. in Form eines rationaleren Wahlverhaltens, im Falle erhöhter Bildung möglicherweise in Form von Wachstumseffekten. Streng genommen handelt es sich dann bei diesen Gütern nicht mehr um meritorische Güter. Selbst diese Überlegungen helfen zumindest hinsichtlich der Frage nach einer Meritorisierung sportlicher Großereignisse nicht mehr weiter, da sich Argumente für die Existenz positiver externer Effekte des Konsums von Sportveranstaltungen nur schwerlich finden lassen. Ein Nebeneffekt könnte allenfalls im Falle na-

tionaler Wettkämpfe in einer positiven Identifikation der Bürger mit ihrem Staat bestehen.

Unabhängig von den Zweifeln, ob Sportgroßveranstaltungen einen meritorischen Charakter aufweisen, stellt sich die Frage, ob zusätzlich zu der generellen staatlichen Grundversorgung durch öffentlich-rechtliche Sender weitere meritorische Eingriffe angebracht sind. Denn mit der Erhebung von Fernsehgebühren von allen Zuschauern besteht bereits eine Meritorisierung: Die potentiellen Konsumenten zahlen unabhängig von ihren tatsächlichen Präferenzen eine Gebühr, mit der Programme finanziert werden, welche sich nicht ausschließlich an der tatsächlichen Nachfrage orientieren, sondern auch an meritorischen Aspekten. Mit der Erhebung von Fernsehgebühren wurde also bereits über das Ausmaß der Meritorik, gemessen in der Höhe der Beiträge, entschieden. Neben der Höhe der Beiträge muß auch entschieden werden, wie die Beiträge auf einzelne als meritorisch anzusehende Sendungen verteilt werden sollen. Sportereignisse bilden dabei nur einen Teil der möglichen zu begünstigenden Sendungen und stehen in Konkurrenz zu Sendungen anderen Inhalts: Je mehr Mittel für Sportübertragungen ausgegeben werden, um so weniger Mittel stehen bei fixem Budget für andere Sendungen zur Verfügung.

Diese Überlegungen machen deutlich, daß weitere Eingriffe des Staates zugunsten einer öffentlichen Ausstrahlung von Sportereignissen eine nochmalige, spezifische Meritorisierung des Gutes „Sportübertragungen“ bedeuten würden, welche sich im System der öffentlich-rechtlichen Grundversorgung, so wie es bisher in der Bundesrepublik existiert, kaum rechtfertigen läßt. So gibt es auch z.B. für die – in der öffentlichen Meinung weitgehend unstrittig als meritorisch identifizierten – politischen Magazine keine zusätzlichen Subventionen, diese Sendungen werden ausschließlich über Gebühren finanziert. Interpretiert man die Summe der Beiträge zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk als aggregierte Nachfrage aller Zuschauer, wobei die Fernsehsender eine Korrektur der einzelnen privaten Präferenzen vornehmen, so kann das Gebot der öffentlich-rechtlichen Sender für die Übertragung einer Sportveranstaltung als Ausdruck der aggregierten und von staatlicher Seite korrigierten Nachfrage verstanden werden. Reicht das Gebot der öffentlich-rechtlichen Sender zum Erwerb der Übertragungsrechte nicht aus, so liegt der Preis für diese Rechte höher als die Wertschätzung, welche die Konsumenten des öffentlich-rechtlichen Fernsehens auch nach Korrektur ihrer Präferenzen für solche Übertragungen haben. In diesem Fall ist ein Verzicht auf die Übertra-

¹⁷ Zur Theorie der meritorischen Güter vgl. auch R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 1. Band, 5. Auflage, Tübingen 1990, S. 73 ff.

gung des Ereignisses auch unter Gesichtspunkten der Grundversorgung die allokatonspolitisch richtige Entscheidung.

Reicht die Finanzkraft der öffentlich-rechtlichen Fernsehsender zum Erwerb der Erstübertragungsrechte nicht aus, so bleiben ihnen immer noch die Zweitverwertungsrechte und die Kurzberichterstattung, mittels derer sie dem Auftrag der Grundversorgung nachkommen können. Zwar ist die Zweitverwertung eines Sportereignisses bzw. eine Kurzberichterstattung darüber aufgrund der spezifischen Eigenart eines solchen Ereignisses weniger attraktiv, dies drückt sich dann aber auch im deutlich niedrigeren Preis für diese Rechte aus.

Wirtschafts- und medienpolitische Konsequenzen

Wie die Analyse gezeigt hat, sind bei Sportgroßveranstaltungen und ihrer Vermarktung drei Ebenen zu unterscheiden, auf denen Monopolisten eine Rolle spielen: auf der Ebene des „Talentmonopols“ von Sport-Superstars, auf der Ebene der Veranstalter bzw. der Vermarkter dieser Ereignisse sowie in Form eines Übertragungsmonopols bei den in Frage kommenden Fernsehsendern. Da die Ursache dieser Monopole letztlich das Talentmonopol der Sportler ist sowie zudem von einem gewissen Ausmaß an Substitutionskonkurrenz ausgegangen werden kann, sind diese Monopole wirtschaftlich nicht bedeutend. Genauso wenig macht es Sinn, den Besitzer von limitierten Druckgraphiken oder Jürgen Klinsmann als regulierungsbedürftiges Monopol anzusehen. Der Auslöser für die Frage nach wirtschaftspolitischen Eingriffen in diesem Bereich wurde über das Argument der Grundversorgung aus dem politischen Bereich in die Diskussion hineingebracht¹⁸.

Die zentrale medienpolitische Frage ist, ob es Argumente dafür gibt, bestimmte Finanzierungsformen für TV-Programme im allgemeinen und Sportgroßveranstaltungen im besonderen auszuschalten. Genau dies ist nämlich die Wirkung der EG-Richtlinie. Dahinter steckt die Befürchtung, daß über Pay-TV große Bevölkerungsteile vom Konsum der Übertragungen von Sportgroßveranstaltungen ausgeschlossen werden könnten, während bei Free-to-air-Programmen grundsätzlich der teilweise vorhandene Charakter eines öffentlichen Gutes aufrechterhalten wird. Dieser Unterschied zwischen Pay-TV und Free-to-air-TV wird oft mit einer Monopolisierung verwechselt, die immer vorliegt, wenn die exklusiven Übertragungsrechte an die Sender veräußert werden.

Allokationspolitisch ist die Beschränkung des TV-Zugangs zu Sportgroßveranstaltungen für die Zahlungswilligen und -fähigen durchaus sinnvoll, wenn die aggregierte Zahlungsbereitschaft der Pay-TV-Teilnehmer größer ist als die der Zuschauer des öffentlich-rechtlichen bzw. werbefinanzierten Privatfernsehens. Damit dürfte zumindest Klarheit darüber bestehen, daß es keinen zwingenden Grund gibt, Pay-TV als potentielle Finanzierungsform für TV im allgemeinen und für Sportgroßveranstaltungen im besonderen auszuschließen.

Medienpolitisch ist die Frage damit noch nicht entschieden, insbesondere das Bundesverfassungsgericht hat darauf aufmerksam gemacht, daß ein Grundversorgungsauftrag vorliegt, der über das öffentlich-rechtliche Fernsehen erfüllt wird. Daher ist zu fragen, ob dieser Grundversorgungsauftrag eine Sonderbehandlung der Übertragungen von Sportgroßveranstaltungen abdeckt. Wir verneinen dies zumindest für den Bereich von Direktübertragungen (Erstverwertungsrechte). Das zentrale Argument ist, daß die Grundversorgung bereits über die Möglichkeit, Zweit- oder Kurzberichterstattungsrechte zu erwerben, abgedeckt ist, zumal die öffentlich-rechtlichen Sender im Rahmen ihres Budgets um die Erstverwertungsrechte mitbieten können. Das vorhandene Budget kann dabei als finanzieller Rahmen für die Meritorik von Fernsehübertragungen gesehen werden. Sportgroßveranstaltungen müssen dabei mit anderen Sendeinhalten konkurrieren. Ohne gravierende positive Nutzenexternalitäten von Direktübertragungen von Sportgroßveranstaltungen rechtfertigt unseres Erachtens der Grundversorgungsauftrag keine Sonderbehandlung bzw. eine spezielle Meritorisierung dieser Übertragungen.

Zum Abschluß sollte noch zu bedenken gegeben werden, daß allein der Erwerb entsprechender Rechte für die Fußballweltmeisterschaften durch die Kirch-Gruppe noch nicht bedeutet, daß die entsprechenden Spiele (auch ohne EG-Richtlinie oder FIFA-Interventionen) nur im Pay-TV zu sehen sein werden. Die neuen Rechteinhaber können sich aus rein wirtschaftlichen Erwägungen gezwungen sehen, die Rechte an das öffentlich-rechtliche oder private, werbefinanzierte Fernsehen zu verkaufen. Bisher jedenfalls ist und war nicht zu erkennen, daß es einen so großen Pay-TV-Markt geben könnte, der die Anfangsinvestition der Kirch-Gruppe profitabel machen würde. Möglicherweise stellt sich im nachhinein die damit entfachte Diskussion als Marketing-Strategie für die Weiterveräußerung der Rechte heraus.

¹⁸ Das einzige Problem, das sich in diesem Zusammenhang ergeben könnte, wäre der Fall, in dem ein Monopolist andere, potentielle Konkurrenten am Eintritt in den Markt hindern will.