

Deutscher Bundestag

Sportausschuss

Ausschussdrucksache

17 (5) 167

Prof. Dr. Dieter Rössner

Universitätsprofessor i. R.

Institut für Kriminalwissenschaften
Philipps-Universität
Universitätsstrasse 6
35037 Marburg

Tel.: 06421 282 3106

Fax: 06421 282 3233

e-mail: roessner@jura.uni-marburg.de

Beim Herbstenhof 45
72076 Tübingen

Tel.: 07071 640443

Fax: 07071 640445

roessner@kabelbw.de

26.11.2012

Stellungnahme zum

Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Doping im Sport

1. Die im Bericht erhobenen Rechtstatsachen und ihre Bewertung

Die Evaluation schafft in begrüßenswerter Weise eine verlässliche Tatsachengrundlage durch die systematische Erfassung und Auswertung der offiziellen Daten zur Verfolgung von Doping**beschaffungs**straftaten nach dem AMG. Zu den wesentlichen Erfassungsbereichen ist Folgendes anzumerken.

a) Wirkung der Neureglung: Besitzstrafbarkeit als zentrales Element der Dopingbekämpfung

Die zu evaluierenden Neuregelungen im AMG 2007 zeigen sehr deutliche Auswirkungen insbesondere durch die Einführung der Besitzstrafbarkeit für nicht geringe Mengen und die Defintion besonders schwerer Fälle sowie die Einschaltung

des BKA in die Ermittlungen bei Verdacht auf internationale Bezüge. Dazu zählt die Feststellung einer deutlichen Steigerung der Fallzahlen bei den Staatsanwaltschaften für Regelfälle wie auch bei besonders schweren Fällen der Gewerbsmäßigkeit und durch Banden.

Nimmt man die Vergleichszahlen und die Steigerungsquoten im Untersuchungszeitraum für Ermittlungsverfahren (469 %) und Urteile (1080 %), so ist zu erkennen, dass die Gesetzesänderung gegenüber dem früheren Zustand eigentlich erst zu einem nennenswerten Strafverfolgungsdruck in diesem Bereich geführt hat. Das wird vor allem auch deutlich, wenn man berücksichtigt, dass der weitaus größte Anteil der Ermittlungsverfahren (2011: 1434 von insgesamt 1592) sich auf die Besitzstrafbarkeit

bezieht. Rechnet man diese heraus, läge man sogar noch unter den Zahlen für Ermittlungsverfahren wegen Dopings in den Jahren 2007/08. So zeigt sich die Besitzstrafbarkeit als zentrales Element der Dopingbekämpfung. Vermutlich liegt hier zudem der effektive Anknüpfungspunkt für weitere Ermittlungen, wie der Bericht zu Recht bei der Darstellung des Anzeigeverhaltens hervorhebt (S. 15): Der Verdacht des Besitzes von nicht geringen Mengen kann zur weiteren Aufklärung der Bezugsquellen in schweren Fällen dienen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Einschränkung des Besitzes auf nicht geringe Mengen an diesem **Kristallisationspunkt der Dopingbekämpfung** wegen der im Bericht aufgezeigten Wirkungen der Erhöhung des Verfolgungsdrucks durch die Einführung der Besitzstrafbarkeit zu starken und nicht notwendigen Einschränkungen führt: Die Schwelle für einen Anfangsverdacht zu Ermittlungen liegt so relativ hoch und der Besitz von Dopingmitteln bei den dopenden Sportlern wird gar nicht erfasst. Die Effektivität der Verfolgung von schweren Fällen könnte jedenfalls nach den Ergebnissen der Evaluation zur Wirkung der neuen Besitzstrafbarkeit noch erheblich gesteigert werden, wenn die Einschränkung wegfiel und insbesondere auch der Besitz beim dopenden Sportler zu weiteren Ermittlungen mit der Möglichkeit führen würde, Hintermänner aufzufinden.

Freilich darf nicht verkannt werden, dass die Steigerung der Verfolgungsintensität neben der Gesetzesänderung mit darauf beruhen kann, dass die öffentliche Diskussion und die Blichschärfung für die Problematik ein besonderes Bewußtsein bei den Strafverfolgungsorganen geschaffen haben, das wieder erlöschen könnte. Für den permanenten Verfolgungsdruck ist es daher wichtig, das Problembewußtsein durch Information, Aus- und Fortbildung u. a. aufrecht zu erhalten.

b) Schwere der verfolgten Straftaten: Fehlende Daten zur Sanktion

Interessant wäre es, Genaueres darüber zu erfahren, wie die verfolgten Delikte sanktioniert werden, um so auf die Schwere der Taten schließen zu können. Die hohe Einstellungsquote von 40 % und relativ wenige Urteile in besonders schweren Fällen (2011: 40 Fälle) sprechen dafür, dass es sich eher um weniger gravierende Delikte handelt und nicht unbedingt auf dahinter stehende Netzwerke geschlossen werden kann. Im Bereich der schweren Kriminalität mit hohen Strafen ergeben sich aus dem Bericht nur Einzelfälle. Dabei ist aber hervorzuheben, dass die Einschaltung des BKA in die Bekämpfung des international organisierten Handels mit Dopingmitteln in bisher 12 Fällen offenbar entsprechende Erfolge hervorbringen kann.

c) Anzeigeverhalten: Über Einzelfälle an Netzwerke

Die Steigerung der Effektivität der Strafverfolgung hängt entscheidend vom Anzeigeverhalten ab. Deshalb ist es sehr erfreulich, dass die NADA ab 2011 zumindest im Leistungssport die Anzeigequote deutlich erhöht hat und so auch hier – nicht nur im Fitnesssport – über Einzelfälle des Spitzensports mögliche Hintergründe und Netzwerke erfasst werden können. Hier sollte in Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften der Verfolgungsdruck erhöht werden. Insgesamt zeigt die Evaluation in der Tendenz, dass die Vernetzung von Ermittlungstätigkeit zwischen Verbänden, NADA, BKA, Polizei und Zoll sowie Staatsanwaltschaften die stärksten Effekte hat und weiter ausgebaut werden muss

2. Stellungnahme zu den Vorschlägen zur weiteren Verbesserung der Dopingbekämpfung im Bericht

a) § 6a Abs. 2a S. 3 Nr. 1 AMG: erheblicher Anwendungsumfang eines Stoffes zu Dopingzwecken

Zu Recht wird im Bericht die Streichung des Nachweises einer erheblichen Anwendung für Dopingzwecke als Voraussetzung der Aufnahme eines Stoffes in die Verbotsliste der Besitzstrafbarkeit gefordert. Dieser Nachweis würde zum einen ein empirisches Urteil über die tatsächliche Anwendung und damit erst einmal die Erhebung der Zahlen erfordern und ist so kaum möglich. Zum andern hängt aber die daneben in der Vorschrift zu Recht genannte Gefährlichkeit bei nicht therapeutischer

Anwendung in keiner Weise von der tatsächlichen Verbreitung ab, stellt aber im Hinblick auf das geschützte Rechtsgut das eigentlich entscheidende Kriterium dar.

b) Ergänzung der Tathandlungen um den Erwerb

Die Strafbarkeit des Erwerbs nicht geringer Mengen (in Konkordanz mit dem nachgelagerten Besitz) verspricht eine weitere Effektivität im Hinblick auf die Erfassung von Einzelfällen, die zur Aufdeckung von Netzwerken führen können (s. o. 1c), und ist deshalb auch mit Blick auf die entsprechende Strafwürdigkeit wie der Besitz in die Vorschrift als Tathandlung aufzunehmen.

c) Vernetzungen und Spezialisierungen

Die Vorschläge des Berichts zur **“Vereinheitlichung der Sachbehandlung von Dopingstraftaten“**, zur **Aufnahme der NADA in die RiStBV** mit Vorgaben für die Zusammenarbeit und vor allem zur **“Einrichtung weiterer Schwerpunktstaatsanwaltschaften“** finden ihre Berechtigung eindeutig und offenkundig in den Ergebnissen der Evaluation und verdienen jede Unterstützung.

In diesem Zusammenhang könnte man darüber hinausgehend, um die Schaltstelle zwischen sportrechtlicher und staatlicher Dopingkontrolle – die NADA - zu stärken, darüber nachdenken, diese als **Institution des Öffentlichen Rechts** zu gestalten. Damit wäre ein angemessener Mittelweg zwischen innersportlicher und staatlicher Dopingkontrolle (wie z. B. in Frankreich durch die “Agentur zur Bekämpfung des Doping”) zu erreichen, die einerseits die gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Dopingbekämpfung im Spitzensport dokumentiert, andererseits aber als Verbund der Sportverbände dem Sport Eigenständigkeit garantiert. Über die dafür notwendige Voraussetzung einer legitimen öffentlichen Aufgabe der fairen Gestaltung des Spitzensports kann freilich kontrovers diskutiert werden. Die entsprechende Aufwertung hätte auch Konsequenzen bei der heute stets unsicheren Finanzierung.

3. Offene Fragen und weitergehende Vorschläge

Es liegt in der Struktur der gegenwärtigen Dopingkontrolle, dass sich die Evaluation im wesentlichen auf Dopingbeschaffungskriminalität nicht aber das Problem des **Doping im Spitzensport** durch die Athleten selbst bezieht. Selbst im Extremfall

würde ein Athlet, dessen gesamtes Umfeld wegen der Beschaffung seiner Dopingmittel sich strafbar machen würde, nicht strafrechtlich belangt werden können. Darin liegt eine rechtlich bedenkliche und unter Gerechtigkeitsaspekten kaum erträgliche Ungleichbehandlung der strafrechtlichen Dopingkontrolle. So geht es bei fast allen von der Evaluation erfassten Delikten um die Bekämpfung des Doping im Fitnesssport und nicht im Spitzensport.

Das ist der vorliegenden Evaluation orientiert am Auftragsziel nicht vorzuwerfen, bei einer Fortsetzung sollte diese den Sport und die Öffentlichkeit stark beschäftigende Materie aber explizit mit aufgenommen werden. Das beginnt bei der Frage nach der tatsächlichen Verbreitung von Doping im Spitzensport, geht über Tatsachen zu dessen Kontrolle bis hin zu rechtspolitischen Überlegungen der Strafbarkeit.

a) Dunkelfeld

Der Evaluationsbericht geht zu Anfang auf die Dunkelfeldproblematik ein und kommt darauf im Zusammenhang mit dem **Fitnesssport** zurück (S. 24). Nach einer großangelegten repräsentativen Untersuchung, die sich auf 113 Fitnessstudios mit rd. 90 000 Mitgliedern bezog (Striegel, Doping im Fitnesssport, 2008), ist von einer sehr hohen Dunkelziffer auszugehen: Bei den Männern gebraucht jeder 5. und bei den Frauen jede 25. Dopingsubstanzen. Damit könnte sich ein Anteil dopender Fitnesssportler in Deutschland von rd. 1 Million ergeben. Daran orientiert sind die aufgedeckten Fälle nur eine kleine Spitze des Eisbergs und die im Hellfeld konstatierte Steigerung der Effektivität der Dopingbekämpfung wird ziemlich relativiert. Insbesondere ist völlig offen, wie sich die gesteigerte Dopingbekämpfung auf die Verfügbarkeit von Dopingmitteln und damit möglicherweise die Reduzierung des Gebrauchs auswirkt. Die Wirkungsanalyse ist also ziemlich eingeschränkt in der Aussage.

Immerhin weiß man aus der Dunkelfelduntersuchung auch etwas über die Dopependen und ihre Bezugsquellen: Rd. 50 % erhalten die Substanzen in irgendeiner Weise aus dem Gesundheitswesen und gedopt wird vorrangig zur Verbesserung ihres Aussehens, nicht der Leistungssteigerung. Allerdings besteht auch ein Zusammenhang mit der intensiven Ausübung der Sportart Bodybildung.

Es ist dringend notwendig und sollte zur nächsten Evaluation gehören, entsprechende Dunkelfeldergebnisse zum **Spitzensport** zu erhalten, auch wenn das

mit erheblichem wissenschaftlichem Aufwand verbunden ist. Das know how für solche Untersuchungen liegt jedenfalls bereit.

Wo intensiv ermittelt wird, wie z. B. im internationalen Radsport ergeben sich beunruhigende Einzelbefunde. Erste Dunkelfeldstudien (Emrich, Universität des Saarlands) lassen ein Dunkelfeld von 10 bis 35 % vermuten. International könnten die Zahlen noch viel größer ausfallen. Der Spitzensport muss dringend diese dunkle Seite repräsentativ hinsichtlich Ausmaß und Tätermotivation erforschen, um zumindest dem Fitnessbereich im Kenntnisstand gleichzuziehen und mit diesem Wissen präventiv tätig zu werden.

b) Weiterer Handlungsbedarf im Bereich des Spitzensports

Die derzeit vorhandene nur **mittelbare Kriminalisierung des Dopings**, d. h. nur der Dopingbeschaffungskriminalität nicht der Anwendung durch Spitzensportler vor allem im kommerziellen Sport, verhindert den Blick auf das zentrale Geschehen im Leistungssport und berücksichtigt nicht, dass die Grundwerte des Sports – Fairness und Chancengleichheit – von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen global angegriffen werden. Die **Ungleichheit der strafrechtlichen Bewertung** zwischen strafbaren Helfern und dem strafrechtlich irrelevanten Verhalten der Athleten fällt einmal mehr ins Auge, wenn eklatante Fälle wie das „Dopingsystem Armstrong“ aufgedeckt werden. In Deutschland jedenfalls bliebe die Hauptfigur und der große Gewinner strafrechtlich unbehelligt.

Daher ist eine **Strafbarkeit des Eigendopings** der Athleten zu erwägen: Der freie Wettbewerb im kommerziellen Sport dient in hohem Maß der Entfaltung des Sportlers wie dem Schutz der sozialen Funktionseinheit Sport in der Gesamtgesellschaft und kann daher den entsprechenden verfassungsrechtlichen Schutz aus Art. 2 Abs. 1, 9 Abs. 1, 12 Abs. 1 GG beanspruchen. Die Schutzwürdigkeit wird durch weitere mit dem chancengleichen Wettbewerb im Leistungssport zusammenhängenden Aspekten gestützt. So kann nur die strikte Durchsetzung der sportlichen Grundnormen verhindern, dass durch den Anreiz unlauterer Vorteile im wirtschaftlichen Wettbewerb die Kultur des Sports quasi von hinten her aufgerollt wird. Schließlich ist für das Funktionieren des leistungssportlichen Gesamtsystems entscheidend, dass Drucksituationen mit Sog- und Spiralwirkung in Richtung des unlauteren Vorteils „unnatürliche Leistungssteigerung“ entgegen gewirkt wird. Der klare Grundrechtsbezug zeigt sich bei Betrachtung der individuellen Situation. Der Athlet gerät beim Wettkampf in die häufig zu beobachtende ausweglose Drucksituation: Soll er unter der Vermutung der Mitkonkurrent habe verbotene leistungsfördernde Mittel genommen ebenso dazu greifen und seine Siegchancen wieder erhöhen oder von vornherein darauf verzichten, damit aber seine

Siegchancen im Fall des gedopten Konkurrenten erheblich vermindern. Es dürfte nicht schwer fallen, hinsichtlich des „sauberen“ Athleten die Drucksituation als Einschränkung seiner Handlungsfreiheit i. S. d. Art. 2 Abs. 1 GG zu erkennen. Zugleich beeinträchtigt ein Nichteinschreiten gegen wettbewerbsverfälschende Dopingmittel im Leistungssport das Recht auf die Berufsausübung des sauberen Athleten i. S. d. Art. 12 Abs. 1 GG, die durch konsequentes und systematisches Training zur natürlichen Leistungssteigerung gekennzeichnet ist.

Daher erscheint es notwendig, einen eigenen **gezielten und spezifischen Anti-Dopingtatbestand** einzuführen und nicht nur das Umfeld im Bereich der Beschaffung von Dopingmitteln zu kriminalisieren. Eine spezifische Strafbarkeit des Doping kann auf unterschiedlichen Wegen erreicht werden:

- In Österreich hat das Anti-Doping-Gesetz 2007 mit einer Änderung des § 147 ÖStGB (schwerer Betrug) in Abs. 1 a erreicht, dass ein Dopingbetrug mit mehr als geringem Schaden wie ein sonstiger Betrug behandelt wird, wenn der Sportler über die Anwendung eines verbotenen Wirkstoffs oder einer verbotenen Methode zu Zwecken des Dopings im Sport täuscht. Diese Verankerung im Rahmen der überkommenen Betrugsstrafbarkeit beseitigt die Unklarheiten und Unsicherheiten wie sie sonst in Deutschland bestehen.
- Ein vom Bayerischen Justizministerium 2009 vorgelegter, inzwischen überholter Referentenentwurf zur Bekämpfung des Dopings und der Korruption im Sport sah durch ein Sportschutzgesetz in § 5 den Sportbetrug vor: „Wer an einem sportlichen Wettkampf teil nimmt und dabei ein Dopingmittel zuführt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bestraft“. Ausgenommen wird die medizinisch indizierte Einnahme. Nach § 1 Abs. 5 des Gesetzes muss die Teilnahme am Wettkampf für die Sportler Vermögensvorteile versprechen. Nach § 5 Abs. 4 gibt es besonders schwere Fälle mit einer Strafdrohung von sechs Monaten bis zu 10 Jahren Freiheitsstrafe bei Vermögensvorteilen größeren Ausmaßes oder Gewerbsmäßigkeit bzw. Bandenmitgliedschaft.
- In Deutschland bietet sich nach wie vor eine eigene Vorschrift im StGB im Kontext des **unlauteren Wettbewerbs** im Wirtschaftsverkehr an, weil es der Zielrichtung nach um die Verhinderung von unfairen Wettkampfbeeinflussungen im kommerziell bestimmten Spitzensport geht. Mit einem § 298 a StGB „Wettbewerbsverfälschungen im Sport“ könnte der Einsatz verbotener Dopingmittel wie auch die sonstige Wettkampfmanipulation, wenn sie in der Absicht erfolgen, sich einen Vermögensvorteil zu verschaffen, mit Geld- oder Freiheitsstrafe bis zu 3

Jahren bestraft werden. Auch dabei gibt es besonders schwere Fälle mit Straferhöhungen.