

Protokoll

Runder Tisch – Verbesserung Anti-Doping-Kampf

am 13. Februar 2013 von 14 bis 18 Uhr in Frankfurt

Teilnehmer: siehe Teilnehmerliste

26.03.13/MV

TOP 1:

Herr DR. VESPER erläutert den Hintergrund der Einladung zu diesem Expertengespräch: Anfang Dezember 2012 hat die Mitgliederversammlung des DOSB intensiv darüber beraten, welche Auswirkungen die Verschärfung der Anti-Doping-Gesetzgebung aus dem Jahr 2007 gehabt hat und welche weiteren Verbesserungen im Lichte der Erfahrungen der ersten Jahre notwendig sind. Im Ergebnis stimmten etwa 97 Prozent der Delegierten für den Antrag des DOSB-Präsidiums; der Antrag des Deutschen Leichtathletik-Verbandes (DLV), der weitergehend insbesondere die Einführung einer Besitzstrafbarkeit auch für geringe Mengen von Dopingmitteln forderte, war zuvor bei 25 Ja-Stimmen und 8 Enthaltungen mit überwältigender Mehrheit abgelehnt worden. Das Präsidium sagte in der Debatte zu, die Möglichkeiten weiterer Verschärfungen, soweit sie nicht die auf dem Prinzip der „strict liability“ beruhende Sportgerichtsbarkeit in Frage stellen, in einem oder mehreren Expertengespräch/en intensiv zu prüfen. Das heutige Gespräch ist ein erster Aufschlag, um diese Zusage einzulösen.

TOP 2:

Herr DR. VESPER begrüßt die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an dem Expertengespräch und dankt ihnen dafür, dass sie sich dafür zur Verfügung gestellt haben.

Gerhard **Böhm**, Bundesministerium des Innern

Rainer **Brechtken**, Deutscher Turner-Bund

Prof. Dr Hansjörg **Geiger**, Unabhängiges Gremium zur Klärung von Stasi-Fragen

Prof. Dr. Matthias **Jahn**, Universität Erlangen-Nürnberg

Silke **Kassner**, Athletenkommission

Friedrich Wilhelm **Moog**, Bundesministerium des Innern

Dr. Lars **Mortsiefer**, Nationale Anti Doping Agentur

Katja **Mühlbauer**, Deutscher Leichtathletik-Verband

Markus **Müller**, Staatsanwaltschaft München

Dr. Holger **Niese**, Deutscher Olympischer Sportbund

Prof. Dr. Dieter **Rössner**, Universität Marburg

Rudolf **Scharping**, Bund Deutscher Radfahrer

Dr. Martin **Schimke**, Bird & Bird LLP

Olav **Spahl**, Deutscher Olympischer Sportbund

Dr. Franz **Steinle**, Deutscher Skiverband / OLG Stuttgart

Dr. Christa **Thiel**, Deutscher Olympischer Sportbund / Deutscher Schwimm-Verband

Dr. Michael **Vesper**, Deutscher Olympischer Sportbund

Thomas **Weikert**, Deutscher Tischtennis-Bund

Dr. Ekkehard **Wienholtz**, Landesportverband Schleswig-Holstein

TOP 3:

Herr PROF. DR. JAHN gibt einen Überblick über die Ergebnisse der Evaluation der Wirkung des Gesetzes vom 1. November 2007; der entsprechende Bericht der Bundesregierung vom September 2012 ist allen Teilnehmern zugegangen. Demnach hat das Gesetz zu einer deutlichen Zunahme von Ermittlungsverfahren und Verurteilungen geführt.

Im Evaluationsbericht und im Beschluss der Mitgliederversammlung vom 8. Dezember 2012 werden bereits folgende Verbesserungsmaßnahmen vorgeschlagen:

- | die Einführung zusätzlicher Tathandlungen in das Arzneimittelgesetz, um auch den Erwerb und das Verbringen von sowie den Handel mit Dopingmitteln sachgerecht strafrechtlich verfolgen zu können;
- | die Erhöhung der Höchststrafe für Dopingvergehen im Arzneimittelgesetz von drei auf fünf Jahre;
- | die Anwendung der Anti-Doping-Gesetzgebung durch die Staatsanwaltschaften muss vereinheitlicht werden und nach bundesweit gleichen Maßstäben erfolgen;
- | die Länder werden aufgefordert, neben den bestehenden Schwerpunktstaatsanwaltschaften in München und Freiburg weitere Schwerpunktstaatsanwaltschaften flächendeckend einzurichten;
- | die Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaften, der Polizei und des Zolls mit der NADA ist zu intensivieren und – z. B. durch deren Aufnahme in die „Richtlinie für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV)“ – zu formalisieren;
- | Dopingmittelsubstanzen sind in die Dopingmittel-Verbotsliste aufzunehmen, auch wenn deren Anwendung nicht in „erheblichem Umfang“ nachgewiesen wird; diese Voraussetzung muss im Arzneimittelgesetz gestrichen werden;
- | der Vortaten-Katalog für Geldwäsche-Delikte muss um den Doping-Tatbestand erweitert werden, um die Ermittlungstätigkeit der Staatsanwaltschaften zu erleichtern;

Herr PROF. DR. JAHN erläutert einzelne Punkte näher und ergänzt diese um seine persönliche Einschätzung, insbesondere seine kritische Distanz zu der geplanten Erweiterung des Vortaten-Kataloges bei § 261 StGB. Er weist zudem auf konkrete Formulierungsvorschläge hin, die er zur Novellierung der RiStBV und der Mitteilungspflichten in Strafsachen (MiStra, dazu näher 4.1) vor dem Sportausschuss des Deutschen Bundestages am 30. Januar 2013 unterbreitet hat.

TOP 4:

In der anschließenden lebhaften Debatte erörtern die Teilnehmer/innen eingehend folgende Verbesserungskomplexe. In diesem Zusammenhang regen Frau THIEL und Herr WIEN-HOTLZ an, als Grundlage der weiteren Bemühungen auch den Zehn-Punkte-Aktionsplan, den der DOSB auf seiner Mitgliederversammlung im Dezember 2006 in Weimar beschlossen hat, daraufhin zu prüfen, in welchem Umfang die einzelnen Maßnahmen bereits umgesetzt worden sind; ein entsprechender Statusbericht ist diesem Protokoll als **Anlage** beigelegt.

4.1 Verbesserung der Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaften mit der NADA: Staat und Sport haben im Anti-Dopingkampf unterschiedliche Aufgaben. Die entsprechende Aufgabenteilung hat sich bewährt und sollte beibehalten werden. Wichtiger Akteur auf staatlicher Seite sind die Staatsanwaltschaften. Der NADA kommt zumindest in Teilen ein analoger Part auf Seiten des Sports zu. Folglich ist das Zusammenwirken beider Seiten eine wichtige Schnittstelle. Die Verbesserung der Interaktion zwischen diesen Akteuren kann auf vielfältige Weise geschehen, wichtigster Teilaspekt ist in jedem Fall die Einräumung umfassender Akteneinsicht für die NADA.

Die zur Regelung dieser Befugnis in erster Linie in Betracht zu ziehende Rechtsmaterie ist die sog. „Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra)“. Es handelt sich hierbei um eine Verwaltungsvorschrift, die regelt, in welchen Fällen und in welchem Ausmaß Strafgerichte und Staatsanwaltschaften Informationen aus laufenden und abgeschlossenen Strafverfahren an Dritte weitergeben dürfen. Die MiStra ist eine nach innen wirkende, die Justizverwaltung bindende Anweisung. Diese wird zwischen dem Bundesministerium der Justiz und den Landesjustizverwaltungen beschlossen und ist bundesweit gültig.

Problematisch im gegebenen Zusammenhang ist, dass die NADA nach bisheriger Interpretation nicht als „öffentliche Stelle“ gilt. Diese Sichtweise ist allerdings nicht zwingend. Vielmehr kommt durchaus in Betracht, eine Stiftung wie vorliegend juristisch als öffentliche Stelle auszuweisen (Stichwort: Beliehene), mit der Folge eines umfassenden Akteneinsichtsrechts. Hierzu bedarf es einer Übereinkunft der Justizbehörden, nicht hingegen einer gesetzlichen Regelung.

4.2 Einrichtung weiterer Schwerpunktstaatsanwaltschaften: Der Evaluierungsbericht der Bundesregierung belegt, dass die im Jahr 2007 etablierte Anti-Doping-Gesetzgebung gegriffen hat. Die signifikante Steigerung der Ermittlungstätigkeit, die auch in entsprechenden Gerichtsverfahren bzw. Verurteilungen mündete, ist maßgeblich durch die Schwerpunktstaats-

anwaltschaft München geprägt. Eine weitere Zunahme der Ermittlungstätigkeit im südwestdeutschen Raum ist durch die neu hinzugetretene Schwerpunktstaatsanwaltschaft Freiburg zu erwarten. Neben dem Westen der Bundesrepublik sind insbesondere im Osten und Norden Lücken im Ermittlungsnetz sichtbar, die die Einführung weiterer Schwerpunktstaatsanwaltschaften (ggfs. im Zusammenwirken mehrerer Bundesländer) zwingend nahelegt.

4.3 Einrichtung von Schwerpunktkammern: Parallel zur Einrichtung weiterer Schwerpunktstaatsanwaltschaften kommt in Betracht, auch die richterliche Kompetenz zu bündeln. Dies könnte dadurch in Gang gesetzt werden, dass bei einzelnen Landgerichten Schwerpunktkammern gebildet werden, deren Zuständigkeit einschlägige Delikte im Anti-Doping-Zusammenhang umfasst. Hierbei soll es nicht darum gehen, das Institut des „gesetzlichen Richters“ zu umgehen; vielmehr sollte durch Veränderung von Zuständigkeitsverordnungen darauf hingewirkt werden, dass das Spezialwissen der Schwerpunktstaatsanwaltschaften eine Entsprechung auf der richterlichen Seite findet.

4.4 Einheitliche Sachbehandlung bei der Aufnahme von Ermittlungen: Der Evaluierungsbericht hat gezeigt, dass die Ermittlungspraxis der einzelnen Staatsanwaltschaften mit Blick auf die Bejahung eines Anfangsverdachts, der zu Ermittlungsaktivitäten führt, unterschiedlich ist. Die einheitliche Bejahung eines Anfangsverdachts unabhängig von der Mengenfrage, die primär für die Rechtsfolgenseite bedeutsam ist, würde dazu führen, dass die Etablierung einer Besitzstrafbarkeit ohne Mengenbeschränkung als Voraussetzung für die Aufnahme von Ermittlungen entbehrlich wäre. Da eine solch umfassende Besitzstrafbarkeit aus verschiedenen Gründen abzulehnen ist, umfassende Ermittlungstätigkeit aber zu begrüßen wäre, liegt in der Frage der Bejahung eines Anfangsverdachts der Schlüssel zur Lösung.

4.5 Angleichung der Dopingmittel-Mengenverordnung mit der WADA-Verbotsliste: Mit der Dopingmittel-Mengenverordnung (DMMV) und der WADA-Verbotsliste existieren als Anhang zum Arzneimittelgesetz (AMG) zwei vergleichbare Schriftstücke. Durch die jährliche Aktualisierung der WADA-Verbotsliste haben sich seit Einführung der DMMV in 2010 einige Veränderungen in der Gliederung, Struktur und Zusammensetzung der WADA-Verbotsliste ergeben. Dies bezieht sich insbesondere auf die Peptidhormone und Wachstumsfaktoren. Für β 2-Agonisten, Diuretika und andere Maskierungsmittel sowie alle Stoffe, die nur im Wettkampf verboten sind, fehlt die Festlegung einer nicht-geringen Menge in der DMMV.

Es scheint ratsam, eine Aktualisierung der DMMV ggf. im gleichen Intervall wie die WADA-Verbotsliste vorzunehmen und evtl. nur die DMMV als Anhang des AMG zu führen.

4.6 Verbesserte Bindung und Information der Sportler/innen: Unter dem Begriff „Compliance“ firmiert eine Vielzahl von Maßnahmen, die dazu dienen sollen, den NADC konsequent bei allen Verbänden und deren Sportlern/innen anzuwenden. Die Compliance beginnt bei der konsequenten Vermeidung von Regelungslücken in den Zwischeninstanzen vom Vereinsmitglied zum Spitzenverband. Es erscheint erforderlich, dass alle Spitzenverbände die ihnen zur Verfügung stehenden vertragsrechtlichen Bindungsmöglichkeiten über Wettkampfmeldungen, Lizenzen bzw. Athletenvereinbarungen ausschöpfen. Satzungsrechtliche Bindungen mit lückenhaften, bzw. für den Athleten kaum nachvollziehbaren Satzungsketten sind zu vermeiden.

Voraussetzung solcher vertragsrechtlicher Regelungen ist generell, dass der/die Sportler/in jederzeit die Möglichkeit hat, in zumutbarer Weise von dem Inhalt des Regelwerkes, dessen Geltung er anerkennt, Kenntnis zu erlangen. Dies schließt ein Informationsmanagement an alle Athleten bei Veränderung der Anti-Doping-Bestimmungen analog zur Information von Kunden bei Veränderung der AGB ein.

Zur Verbesserung des Informationsstandes zum Anti-Doping-Regelwerk sind verpflichtende Informationsangebote (Präsenzveranstaltungen oder Onlinekurs der NADA) für alle Athleten/innen in allen Spitzenverbänden empfehlenswert. Die Starterlaubnis ist an einen entsprechenden Nachweis im jeweiligen Kalenderjahr zu knüpfen.

Bei der Durchsetzung der Anti-Doping-Regelwerke ist von Bedeutung, dass die Spitzenverbände entsprechend ihrer Sanktionsgewalt grundsätzlich die haftungsrechtliche Verantwortung für die rechtswirksame Sanktionierung eines Sportlers tragen. Da rechtliche Fragestellungen bei der Sanktionierung eines Dopingvergehens sehr komplex sein können, ist es zweckmäßig zur Minimierung von Haftungsrisiken bei Feststellung und Ahndung eines Verstoßes gegen Anti-Doping-Bestimmungen die NADA als zentrale Ermittlungs- und Anklageinstanz in das Verbandsverfahren zu involvieren. Durch eine stärkere Einbindung der NADA bei der Sanktionierung von dopenden Sportlern würde ein noch höheres Maß an Objektivität bei der Dopingbekämpfung gewährleistet sein. Dies gilt gleichermaßen für die Ausführung der Wettkampfkontrollen, die z.T. aktuell noch von Spitzenverbänden durchgeführt bzw. in Auftrag gegeben werden.

Mit dem Abschluss von vertraglichen Schiedsvereinbarungen ist ein erforderliches Maß an Rechtssicherheit für eine schlagkräftige Sportgerichtsbarkeit gewährleistet. Das jeweilige Schiedsgericht tritt an die Stelle der ordentlichen Gerichtsbarkeit, so dass der Sport auf diese Weise weitestgehend autonom seine Regeln durchsetzen kann.

4.7 Einrichtung von Anti-Doping-Kommissionen: Im Sinne der vielfältigen Aufgaben im Kampf gegen Doping in einem Verband ist die Notwendigkeit einer Anti-Doping-Kommission aus Vertretern mit juristischem, medizinischem und pädagogischem Sachverstand zu überprüfen. Die Leitung der Kommission sollte eine vom Präsidium berufene, weisungsunabhängige Person mit juristischer Fachkompetenz übernehmen. Interessenskonflikte von hauptamtlichen Mitarbeitern aus dem Aufgabengebiet Leistungssport sind zu vermeiden.

4.8 Einrichtung eines Hinweisgeber-Systems: Um Hinweise auf mögliche Verstöße gegen Anti-Doping-Bestimmungen erscheint die Etablierung eines Hinweisgebersystems (Anti-Doping-Ombudsmann und Whistleblowing) bedenkenswert. Die Einrichtung eines solchen Hinweisgebersystems könnte mit Hilfe eines/r beruflich zur Verschwiegenheit verpflichteten und im Strafrecht erfahrenen Ombudsmannes/-frau in jedem Verband sportlernah verankert werden. Diese Ombudsmänner oder -frauen könnten sich im Fall der Fälle an ein Ombudsgremium bei der NADA wenden, das dem geäußerten Verdacht oder Vorwurf nachgeht und Folgeschritte klärt. Ergänzt werden könnte dieses System um eine Internetplattform (etwa

www.dopingalarm.de) für anonyme Meldungen von möglichen Verstößen gegen Anti-Doping-Bestimmungen, die wiederum bei dem Gremium eingehen.

4.9 Abstufung von Doping-Vergehen: Eine differenzierte Betrachtung von Verstößen gegen Anti-Doping-Bestimmungen mit Hinblick auf die Schwere der Tat erscheint angebracht, auch mit Blick auf die öffentlichen Wahrnehmung. Mit dem differenzierten Strafmaß, das der WADC für verschiedene Verstöße bzw. im Wiederholungsfall vorsieht, besteht bereits ein erster Ansatzpunkt.

Zu diskutieren ist, ob eine weitere Differenzierung von verbotenen Substanzen und verbotenen Methoden bzw. von weiteren Verstößen gemäß Art. 2 WADC sinnvoll ist. Diskussionspunkte könnten sein:

- I Ist der Nachweis von Cannabinoiden im Wettkampf genauso zu sanktionieren wie der Nachweis von Blutmanipulation im Training?
- I Ist der Nachweis von spezifischen Substanzen im Wettkampf (Bsp. Alkohol im Schießsport) genauso zu sanktionieren wie der Nachweis verbotener Substanzen im Training (Bsp. Steroidhormone im Gewichtheben)?
- I Ist der Nachweis einer verbotenen Substanz im Training genauso zu sanktionieren wie ein Verstoß gegen die Meldevorschriften?

TOP 5:

Eingehend erörtert die Runde die Frage, ob die im Jahr 2007 in das Arzneimittelgesetz eingeführte Besitzstrafbarkeit auch auf geringe Mengen von Dopingmitteln auszuweiten ist, konkret: welche Vorteile auf der einen und welche Probleme und Risiken auf der anderen Seite hiermit verbunden wären.

Frau MÜHLBAUER und Herr MÜLLER betonen ermittlungspraktische Vorzüge einer Ausweitung der Besitzstrafbarkeit. Die Einschränkung „nicht geringe Menge“ behindere die Staatsanwaltschaften, so dass diese Hürde aus ihrer Sicht beseitigt werden sollte. Ausdrücklich bekräftigen sie, dass sie damit die Sportgerichtsbarkeit keineswegs schwächen wollten. Beide Verfahren – das Strafverfahren und das zivilrechtliche Verfahren im Sport – seien durchaus nebeneinander und ohne wechselseitige Beeinträchtigung möglich.

Die anderen Gesprächsteilnehmer sehen hingegen in einer solchen Ausweitung rechtliche und praktische Probleme und Risiken. So seien aufgrund der unterschiedlichen Logik des staatlichen bzw. des sportrechtlichen Verfahrens – hier „strict liability“, da Unschuldsvermutung – unterschiedliche Verfahrensausgänge nicht nur möglich, sondern sogar wahrscheinlich, was einen im Sportrecht sanktionierten, von einem Gericht aber freigesprochenen Berufssportler zu Schadensersatzforderungen für Verdienstausfälle während der Sperre ermutigen würde.

Im Übrigen sei eine parallele Durchführung beider Verfahren ohnehin lebensfremd. Wie auch in anderem rechtlichen Umfeld würde zunächst der Ausgang des Strafverfahrens abgewartet, bevor das sportrechtliche Verfahren durchgeführt würde. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang auf das verfassungsrechtlich verankerte Übermaßverbot. Auch die Parallele zum Disziplinarrecht wird gezogen. Ziel ist es in beiden Fällen, Doppelbestrafungen von vornherein zu vermeiden. Dabei ist eine Gleichsetzung mit dem Beamtenrecht nicht statthaft: Die Suspendierung eines weiterhin alimentierten Beamten ist qualitativ von der Sperre eines (dann ohne Verdienst bleibenden) Sportlers zu trennen. Überdies werden die Dauer von Gerichtsverfahren, die sich über mehrere Instanzen jahrelang hinziehen können, und die weniger als eine Sperre spürbaren erstinstanzlichen Strafen, die meist in einer Geldbuße oder allenfalls einer Bewährungsstrafe bestehen, angesprochen.

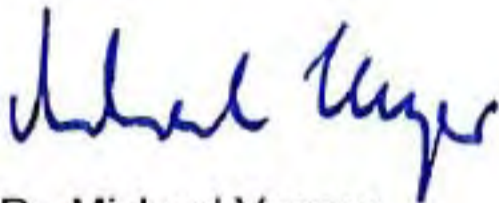
Wägt man Vor- und Nachteile der Ausdehnung der Besitzstrafbarkeit ab, so stehen erheblichen Risiken nur ein eher ermittlungstaktischer Gewinn gegenüber, der nach Einschätzung der überwiegenden Zahl der Teilnehmer auch durch andere Maßnahmen (siehe TOP 4.4) erzielbar wäre. Die Ablehnung einer Besitzstrafbarkeit von Anfang an ist dieser Abwägung von Nutzen und Schaden geschuldet. Dem von Seiten der Befürworter erwarteten Erkenntnisgewinn stehen schwerwiegende Bedenken gegenüber, die in der Gesamtabwägung zu einem negativen Ergebnis führen.

Herr PROF. Dr. JAHN fasst dies abschließend in mehreren Punkten zusammen. Nach seiner Auffassung würden dem Sportler in dem gegen ihn geführten Strafverfahren bei Einführung einer unbegrenzten Besitzstrafbarkeit alle aus dem Grundsatz der Freiheit von Selbstbeziehungszwang erwachsenden Garantien zustehen. Danach sei der Beschuldigte nicht verpflichtet, zu seiner Strafverfolgung durch aktives Handeln beizutragen. Er müsse auch keine wahrheitsgemäße Aussage mehr machen.

Dies hätte möglicherweise Konsequenzen nicht für den strafprozessualen Personalbeweis, sondern auch unzuträgliche Folgeeffekte für das Verhältnis von straf- und verbandsrechtlichem Verfahren. Denn eine faktische Aussagepflicht im Verfahren vor den Verbandsinstitutionen aufgrund der dort geltenden Beweislastregeln („strict liability“ als faktische Beweislastumkehr) könne zu dem verfassungsrechtlich abgesicherten strafprozessualen Schweigerecht in Widerstreit geraten. Das BVerfG habe daraus im sog. Gemeinschuldner-Beschluss – u. a. auch bezogen auf disziplinarrechtliche Verfahren – die Lösung in einem Beweisverwertungsverbot für das Strafverfahren gesucht. Ob ein analoges Spannungsverhältnis auch gegenüber der Sportgerichtsbarkeit besteht, sei eine immer noch offene Frage.

Auch in dem Strafverfahren gegen den des Fremd-Dopings Verdächtigen habe der dopende Sportler nach bisheriger Rechtslage kein Auskunftsverweigerungsrecht (§ 55 StPO). Dies würde sich mit Einführung eines Straftatbestandes gegen eigenverantwortliches Doping grundlegend ändern. Dem dopingverdächtigen Sportler stünde nun regelmäßig bei konkreter Möglichkeit der Selbstbelastung durch Angaben im Verfahren gegen seine Lieferanten und Ärzte das Recht auf Auskunftsverweigerung zu.

Im Ganzen suggeriere also die Aussage, durch eine Ausweitung der Strafbarkeit des Besitzes von verbotenen Substanzen entstehe im Grundsatz keine neue Konkurrenzsituation zwischen dem staatlichen und dem Verbandsverfahren, dass man die Vorteile des Strafverfahrens – u.a. seine wortwörtlich zu verstehende „Türöffnerfunktion“ – haben könne, ohne die Nachteile tragen zu müssen. Das sei unzutreffend.



Dr. Michael Vesper
Frankfurt, 27. März 2013