

# Das geplante deutsche Antidopinggesetz – Mehr Schein als Sein?

Eine fordernde Kritik

Dieter Rössner

## I. Gibt es in Deutschland ein staatliches Antidopinggesetz (ADG)?

Viele werden die Frage spontan mit ja beantworten. Viele glauben das unbesehen und der organisierte deutsche Sport sowie frühere Bundesregierungen haben diese verbreitete Vorstellung gut gepflegt. In Verlautbarungen wurde häufig betont, dass die deutsche gesetzliche Regelung alle Ansprüche im Anti-Dopingkampf erfülle und auch international vorbildlich sei. Nicht im Grundsätzlichen, allenfalls in Details sei über Verbesserungen nachzudenken.

Doch wie sieht es in Wirklichkeit aus? Das deutsche Antidopinggesetz wendet sich in einigen versteckten Vorschriften des Arzneimittelgesetzes (AMG) in Anlehnung an die Kontrolle von Arzneimitteln ausschließlich gegen die Verbreitung von Dopingmitteln (§§ 6a, 95 Abs. 1 Nr. 2a,b AMG), nicht aber gegen deren Besitz in den Händen der Athleten oder deren Anwendung beim Betrug gegenüber Konkurrenten im Wettkampf. Das unmittelbare Dopinggeschehen im Sport – die Verletzung der Fairness und Chancengleichheit, der gesundheitliche und berufliche Schutz der Konkurrenten und die regelgerechte Ausführung von lukrativen Wettbewerben – findet keinerlei Beachtung. Eigendoping von Sportlern – der zentrale Sachverhalt und Ausgangspunkt des Unrechts – wird nicht erfasst, ja kann es gar nicht, weil das AMG die Selbstschädigung mit Arzneimitteln aus verfassungsrechtlichen Gründen straflos lassen muss.

Präzisiert man also unsere Ausgangsfrage dahin, ob es staatliche Vorschriften im Sinne eines ADG gegen das Dopingverhalten von Sportlern – insbesondere von Leistungssportlern – gibt, so ist die Antwort eindeutig negativ:

**Ein staatliches Anti-Doping-Gesetz im unmittelbaren Sinn des Wortes und mit der Zielrichtung auf das Kerngeschehen Sport neben den verbandsrechtlichen Möglichkeiten gibt es bis heute in Deutschland nicht – auch nicht im Leistungssport. Damit fehlt zudem jede staatliche Handhabe zur Aufklärung solcher Fälle mit staatlichen Ermittlungen. In der Realität werden mit dem AMG fast nur Bodybuilder in Fitnessstudios und andere Freizeitsportler erfasst.**

Was verhindert, dass diese Realität erkannt und in sachlicher Hinsicht entsprechend sport- und rechtspolitisch erörtert wird? Vielen genügt offenbar der bloße Schein eines Antidopinggesetzes! Die Gründe sollen im Folgenden kurz skizziert und zugespitzt benannt, natürlich nicht juristisch ausdiskutiert werden. Vor der juristischen Auseinandersetzung steht die schockierende Erkenntnis, dass ein Hauptverantwortlicher des Geschehens – der dopende Sportler – vom staatlichen Recht nicht belangt wird und so gerade auf der öffentlichen Bühne traditionelle Werte

der Sportkultur und des Wettbewerbs keine Rolle spielen. Der Sportler ist aber nicht nur hilfloses Opfer im Dopinggeschehen, sondern Athlet und Umfeld sind gut organisierte Partner im Verbrechen – die übliche Konstellation bei der Korruption. Die Ungleichheit der strafrechtlichen Bewertung zwischen strafbaren Helfern und dem strafrechtlich irrelevanten Verhalten der Athleten ist für das Gerechtigkeitsempfinden unerträglich und fällt ins Auge, wenn eklatante Fälle wie das „Dopingsystem Armstrong“ aufgedeckt werden.

Die verbandsrechtliche Kontrolle gleicht das Gerechtigkeitsdefizit nicht aus. Sie ist mit ihren mit ihren Regeln der strict liability und anderen Verfahrenserleichterungen zwar schnell und im Einzelfall effektiv. Aber eben nur im Einzelfall! Darin liegt das unüberwindbare Manko der verbandsrechtlichen Kontrolle, dass sie mangels der fehlenden Ermittlungsmöglichkeiten nicht die Strukturen aufdecken kann. Bei der verbandsrechtlichen Kontrolle tritt das Doping auf Dauer als bedauerlicher Einzelfall auf– jedenfalls entgeht der Blick auf die Strukturen und korrupten Netzwerke des Dopings im Leistungssport. Effektive Bekämpfung lässt sich wirksam und dauerhaft nur durch Ermittlungserfolge und Verunsicherung in diesem Bereich erreichen.

## **II. Keeping up Appearances – Mehr Schein als Sein oder „Bouquet“ statt „Bucket“: eine Sitcom in 6 Folgen<sup>1</sup>**

### **1. Die falsche Weichenstellung bei der Einführung des ersten Antidopinggesetzes im AMG**

Erste deutsche Anti-Doping-Aktivitäten in den 1960er Jahren bezogen sich ursprünglich auf den Leistungssport. Am Ausgangspunkt rechtlicher Intervention war man sich einig, dass ein staatliches Dopingverbot sich nur auf den organisierten Leistungssport beziehen sollte. In dieser Diskussion gab das BMI bald vor, dass man bei der Dopingbekämpfung **„so lange wie möglich mit anpassungsfähigen und praxisnahen Verbandsregelungen auskommen“** sollte. Eine verbindliche staatliche Regelung für den Leistungssport war also trotz Erfassung der Dopingssituation auch in Westdeutschland nicht erwünscht. Was soll man davon halten?

Doping bei sonstigen sportlichen Aktivitäten wurde nicht im spezifischen Rahmen der Dopingproblematik gesehen, sondern war allenfalls relevant als Verstoß gegen Bestimmungen des Arzneimittelgesetzes (AMG) wie z. B. die Abgabe

---

<sup>1</sup>Titel der britischen Sitcom, die 1990-1995 in der BBC und auf deutsch im ZDF lief, und in den einzelnen Folgen Situationen darstellt, bei denen Mrs. Bucket sich stets den Anschein eines hohen sozialen Status gibt.

verschreibungspflichtiger Medikamente. In diesem Kontext steht dann auch die spätere Aufnahme des Anti-Dopingkampfes in das AMG, denn sie beruhte auf der zwischenzeitlich erfolgten zwingenden Vorgabe zur Einführung eines ADG durch das Anti-Doping Übereinkommen des Europarats vom 16.11.1989. Dort ging es neben der Gesundheit um den Grundsatz des fairen Spiels und den Leistungsvergleich bei Wettkämpfen, die durch staatliche Gesetze in den Mitgliedstaaten zu schützen sind – also insbesondere auch um den Leistungssport.

Die Wahl des AMG als Ort der verlangten staatlichen Anti-Dopingregeln in Deutschland führte aus rechtssystematischen Gründen zu einer totalen rechtspolitischen Umorientierung der staatlichen Dopingbekämpfung auch im Widerspruch zur europäischen Vorgabe: Es ging nicht mehr schwerpunktmäßig und sachspezifisch um den Leistungssport sondern um allgemeine Maßnahmen gegen Dopingmittel, die zur körperlichen Leistungssteigerung eingesetzt werden.

Auf die zweite internationale Verpflichtung gegenüber der 2007 ratifizierten UNESCO-Konvention von 2005 in Paris, die Ethos und Ansehen des Sports geschützt wissen wollte, wurde mit dem Gesetz zur „Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport“ vom 24.10.2007 mit Änderungen im AMG reagiert. Hier lässt sich der Begründung (BT Drucks. 16/5526) in gewisser Umkehr und Annäherung an die Vorgabe entnehmen, dass sich die Gesetzesänderung neben der „Volksgesundheit“ ebenso den „ethisch-moralischen Werten des Sports“ verpflichtet fühlt und die Neuregelung mit der Besitzstrafbarkeit bei nicht geringen Mengen zu Dopingzwecken im Sport auch zum Schutz des Wettkampfes und der individuellen Gesundheit der Sportler dient.

Die schönen Worte für die Werte des Sports in der Begründung verlieren aber in der Realität jede Relevanz, wenn dann auf die einzig verbindlichen Grundprinzipien des AMG verwiesen wird und eine Kriminalisierung des Eigendoping wie früher ausgeschlossen wird. Eine typische Zirkelschlussbegründung, die eher blendet als Klarheit bringt: **Erst ordnet man die Regelung dem AMG zu und beruft sich dann auf dessen Grundsätze, ohne zu reflektieren, ob die Materie dort überhaupt hingehört.** Mit einer Entscheidung des Gesetzgebers wäre dieser irritierende und selbstreferentielle Begründungskreis zu durchbrechen.

## **2. (Schein-)Argument: „Das geltende Recht ist in jedem Fall ausreichend“**

Die Lücken des AMG bei der Dopingbekämpfung werden mit dem Hinweis auf allgemeine strafrechtliche Regelungen, die angeblich eingreifen, kaschiert. In Wirklichkeit können sie aber kein spezifisches ADG ersetzen.

Die allgemeinen strafrechtlichen Regeln reichen nicht aus. Mit ihnen ist lediglich ganz spezielles Dopinggeschehen und das auch noch mit Schwierigkeiten zu erreichen. So ist ein Gesundheitsschutz von Minderjährigen oder in ein fremdbestimmtes System integrierter Athleten über die Körperverletzungstatbestände möglich, wenn

Hintermänner (Eltern, Trainer, Arzt) das Dopinggeschehen in den Händen halten und die Betroffenen nur wenig wissen. So wurde zum Teil das Staatsdoping in der ehemaligen DDR angemessen aufgearbeitet. Für den Leistungssport ist der auf den ersten Blick taugliche Betrugstatbestand des § 263 StGB dagegen ungeeignet. In den schweren Fällen findet das Dopinggeschehen in organisierter Form und im Zustand der internen Mitwisserschaft bei Abschottung nach außen statt. In diesen Fällen fehlt es von vornherein an einer Täuschung derjenigen, die den Betrieb organisieren, an deren Irrtum und schließlich auch am Vermögensschaden, wenn gerade die Doping basierenden Leistungen exorbitante Gewinne erbringen. Im bisher einzigen aktuellen Fall in Deutschland vor dem LG Stuttgart wurde das bestätigt und hat die geheime Hoffnung dezidierter Gegner eines spezifischen ADG zunichte gemacht. Sie hatten darauf gesetzt, mit der Verurteilung in einem komplizierten Einzelfall die gesamten Überlegungen zu einer neuen Antidopinggesetzgebung auch im Leistungssport flächendeckend zu Fall bringen zu können.

### **3. Keeping up Appearances: Besitzstrafbarkeit ist rechtlich ausgeschlossen**

Immer wird angeführt, eine reine Besitzstrafbarkeit dürfe es im AMG im Vergleich zum BtMG nicht geben, weil diese nur durch deren Suchtpotential der Betäubungsmittel zu rechtfertigen sei, bei Dopingmitteln in der Regel aber fehle.<sup>2</sup> Dieser Einwand hätte nur dann eine gewisse Berechtigung, wenn es bei dem Dopingverbot in § 6 a AMG ausschließlich um die Kontrolle von Arzneimitteln ginge.<sup>3</sup> Dann wäre eine Vergleichbarkeit mit der von Betäubungsmitteln gegeben. Das ist aber schon nach der bisherigen Gesetzeslage nicht der Fall, weil das Dopingverbot in § 6 a AMG durch das gesetzliche Merkmal „zu Dopingzwecken im Sport“ qualifiziert ist und damit den allgemeinen Stoffbezug im AMG überschreitet<sup>4</sup>, wozu sich kein Pendant im AMG findet. Daher ist der Vergleich mit den weitreichenden Konsequenzen von vornherein nicht zulässig. Geht man von der Zwecksetzung der Anti-Dopinggesetzgebung aus, so entfällt dieser Einwand ganz, denn der Schutz des sportlichen Wettkampfs ist legitimer Zweck und es geht um die darauf abgestimmte sachliche Regelung. Jeder Vergleich mit dem BtMG verbietet sich von selbst. Im Übrigen wird dieses Argument mit dem oben dargelegten Zirkelschluss nur dadurch

---

<sup>2</sup>Evaluationsbericht 2012, S. 49

<sup>3</sup>Zur Widersprüchlichkeit des Argumentationsansatzes s. o. 1.2 am Ende

<sup>4</sup>So auch RiaBGH *Maihold* in seiner schriftlichen Stellungnahme zur Sitzung des Sportausschusses am 30.01.2013, S. 18 f.

„erschlichen“, dass die Dopingproblematik sachwidrig dem AMG zugeschlagen und nicht in einem eigenständigen ADG gelöst wird.

#### 4. Keeping up Appearances: „Eigendoping als Straftat macht bei den Athleten aus wichtigen Zeugen Angeklagte mit Schweigerecht“

Von Gegnern eines ADG wird weiter vorgebracht, dass bei einer Bestrafung des Sportlers ein für die Dopingkontrolle negativer Folgeeffekt dadurch auftrete, dass diesem als Angeklagtem im Strafverfahren ein Aussageverweigerungsrecht wegen seines Schweigerechts und bei Verfahren gegen Beteiligte als Zeuge ein Auskunftsverweigerungsrecht gem. § 55 StPO wegen einer möglichen Selbstbelastung zustehe. Damit werde die Aufklärung von Dopingvergehen erschwert.<sup>5</sup> Die aus der zutreffenden erfassten rechtlichen Situation gezogenen Folgerungen liegen neben der Sache und vernachlässigen die faktischen Gegebenheiten in zweifacher Hinsicht:

- Die Entscheidung über die Frage, ob unrechtes Verhalten kriminalisiert werden soll und darf, kennt verfassungsrechtliche Voraussetzungen; die ermittlungstaktische Finesse, wie man mögliche Unterstützer im Umfeld des Eigendopings besser überführen kann, gehört sicher nicht dazu. Die Behandlung der Frage im Zusammenhang mit den Voraussetzungen einer Kriminalisierung ist sachwidrig und willkürlich. Würde man das Argument ernst nehmen, müsste man immer einen am Verbrechen Beteiligten entkriminalisieren, in Konsequenz der Argumentationslinie beim Doping am besten den Haupttäter, um einen Zeugen dann z. B. gegen den Anstifter zur Verfügung zu haben. Absurd!
- Das Hauptproblem der Ermittlungen gegen Doping liegt nicht in irgendwelchen rechtlichen Aussageverweigerungsrechten, sondern die Ermittlungen über Zeugenaussagen sind in einem Milieu des Schweigens, wie sie die

---

<sup>5</sup>Jahn, Strategien und Instrumente in Dopingverfahren in Deutschland (NADA), Stellungnahme für die Sitzung des Sportausschusses des Deutschen Bundestags am 30.01.2013, S. 8 ff.; durchsichtig als Scheinargument gegen ein ADG wird die Argumentation allerdings, wenn andererseits zugleich latent gefordert wird, der Anfangsverdacht einer Straftat wegen nicht geringen Besitzes solle schon bejaht werden, wenn „einfacher Besitz“ festgestellt würde (Antrag des DOSB bei der Mitgliederversammlung am 08.12.2012, S. 3). Abgesehen davon, dass eine solche, die gesetzliche Vorgabe der **nicht geringen** Menge bewusst missachtende Interpretation durch die StA als absichtliche Verfolgung Unschuldiger i. S. d. § 344 StGB zu betrachten wäre, würde so genau das Ergebnis der Kriminalisierung auch der Sportler erreicht mit allen prozessualen Folgen, die man gegen einen Straftatbestand des Eigendopings anführt. Das ist so nicht nachvollziehbar. Gleiches gilt für den laufenden Hinweis auf eine mögliche Verurteilung der Sportler nach § 263 StGB, die nur im Ausnahmefall in Frage kommt – und bisher noch nie erfolgte. Hier wird alles unternommen, um eine klare Regelung der Dopingstrafbarkeit der Athleten zu verhindern.

funktionierende Dopingszene darstellt, faktisch kaum über Zeugenaussagen zu führen, sondern allein durch (verdeckte) Ermittlungsmethoden. Es gibt hier nicht quasi einen außen stehenden Täter und ein mehr oder weniger hilfloses Opfer, sondern Umfeld und Athlet sind Partner im Verbrechen – die übliche Konstellation bei der Korruption. Da Doping im Einverständnis und regelmäßig gleichlaufenden Interessen aller Beteiligten stattfindet, handelt es sich um ein klassisches Kontrolldelikt, das nicht durch Anzeigen und Aussagen von Beteiligten und Opfern sondern nur **durch außengesteuerte und eindringende Ermittlungsmethoden** aufzudecken ist – wie es bei den Delikten gegen den unlauteren Wettbewerb in der Wirtschaft (§§ 298, 299 StGB) erfolgreich vorgemacht wird. Gegen Zeugen sind solche Ermittlungen aber nur unter sehr erschwerten rechtlichen Voraussetzungen möglich anders als gegen Angeklagte, wie z. B. der Vergleich bei der Hausdurchsuchung zwischen § 103 StPO und § 102 StPO zeigt. Da so nur bei einer Kriminalisierung des Eigendopings die allein erfolgversprechenden strafprozessualen Ermittlungsmethoden möglich sind, gehen die Einwände an der Realität vorbei und sind jedenfalls in einer Kronzeugenregelung aufzufangen. **Staatliche Verfolgung des Eigendopings ist in der Lage, das System „Doping“ in der Breite zu erfassen.** So besteht natürlich für die Sportverbände die Gefahr eines Imageverlustes durch entsprechend breite, von außen gesteuerte Aufdeckungen.<sup>6</sup>

##### **5. Keeping up Appearances: „Die staatliche Verfolgung des Eigendopings schwächt die verbandsrechtliche Sanktionierung“**

Gegner eines umfassenden ADG führen an, die Strafbarkeit des Eigendoping führe zu einer unzutraglichen und für die Sportverbände mit Gefahren verbundenen Kollision zwischen staatlichem Ermittlungs- und Verbandsverfahren. Besonders wird auf die Probleme der Doppelbestrafung (“ne bis in idem”), die gegenseitige Beeinflussung und Haftungsprobleme bei unterschiedlichem Ausgang hingewiesen.

---

6S. dazu Müller (NADA Austria), Ausblick auf die Zukunft der Anti-Doping-Bewegung, Sportwissenschaft 2012, 202 ff. will insoweit nicht von der Hand weisen (S. 203), „dass eine geringe Anzahl an Dopingfällen vorteilhafter bewertet wird als eine Vielzahl an Skandalen, die durch ein effektives Anti-Doping-System aufgedeckt werden“ und führt dazu auf S. 208 weiter aus, dass der bloß analytische Nachweis ohne staatliche Ermittlungen nicht ausreicht professionell dopende Spitzensportler zu überführen und wenn doch werden die überführten Sportler schnell als Einzelfall abgehakt.

Diese Argumente sind bei genauem Hinsehen als vorgeschoben und nicht als ernsthafte Hindernisse einer Strafbarkeit des Eigendopings auszumachen.<sup>7</sup>

Das ergibt sich in jeder Hinsicht aus der gefestigten Rechtslage und Rechtspraxis in diesen Problemfeldern. Danach laufen Disziplinar- und Strafverfahren in sehr vielen speziellen Lebensbereichen bewusst und gewollt nebeneinander, wie z. B. bei Beamten, Ärzten, Rechtsanwälten. Ebenso verhält es sich mit Formen der Betriebsjustiz. Es besteht Einigkeit, dass das Doppelbestrafungsverbot des Art. 103 Abs. 3 GG weder direkt noch analog gilt. Das ist auch im Verhältnis zwischen einer verbandsrechtlichen Dopingstrafe zu einer Kriminalstrafe so.<sup>8</sup> Die anerkannten unterschiedlichen Verfahrensprinzipien im straf- bzw. verbandsrechtlichen Dopingverfahren ergeben weder entscheidungsrelevante noch haftungsrechtliche Kollisionen. Kollisionsfragen mit möglichen negativen Konsequenzen für den Sport treten also nicht auf oder sind entsprechend geklärt.

Bei einer vergleichenden Gesamtschau der beiden Verfahren<sup>9</sup> ergeben sich erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Verfahrensprinzipien. Dabei treten als Nachteil der Verbandsverfahren das Fehlen von zwangsweise durchsetzbaren Tatsachenermittlungen hervor, die aber im Verfahren durch erhebliche Beweiserleichterungen bei der Verantwortungsfeststellung wieder kompensiert werden. Diese Verfahren sind so schnell, betreffen aber immer nur einen Einzelfall, ohne kriminelle Strukturen angehen zu können. Dem staatlichen Verfahren stehen dagegen strafprozessuale Zwangsmittel bis hin zu verdeckten Ermittlungsmethoden zur Verfügung, die auch in abgeschotteten kriminellen Netzwerken wirken. Freilich muss am Ende vor einer Sanktion die Schuld nachgewiesen werden. Eine Gegenüberstellung macht die systembedingten Unterschiede ganz deutlich:

Entgegen der realitätsfernen „Schwächungstheorie“ ist davon auszugehen, dass die beiden Verfahren mit ihren unterschiedlichen Grundsätzen und Vorgehensweisen nebeneinander entscheidende **Synergieeffekte bei der Dopingbekämpfung** ergeben können. Es steht außer Zweifel, dass die verbandsrechtliche Kontrolle des Dopings die zentrale Stelle einnimmt. Dies insbesondere auch, weil sie in den letzten Jahren erheblich an Substanz und Kontur gewonnen hat: Vereinheitlichung und Verbindlichkeit angemessener und strikter Regeln zur Dopingbekämpfung durch den NADC und Institutionalisierung der Kontrolle durch die NADA. Daher ist es ein zentrales Anliegen eines ADG, neben der strafrechtlichen Flankierung eine wirksame Sportgerichtsbarkeit zur Verfügung zu haben. Die Parallelisierung zwischen beiden

<sup>7</sup>So überzeugend RiaBGH *Maihold* in seiner schriftlichen Stellungnahme zur Sitzung des Sportausschusses am 30.01.2013, S. 16 f.

<sup>8</sup>Eingehend *Lüer*, Dopingstrafen im Sport und der Grundsatz „Ne bis in idem“, 2006

<sup>9</sup>Rössner in *Adolphsen/Nolte/Lehner/Gerlinger*, Handbuch Sportrecht in der Praxis, 2012, Rn 1728 ff.

Verfahren ist eine Grundlage für die Erfolge der amerikanischen Dopingaufklärung z. B. in der Balco- und Armstrongaffäre.

Die Situation beschreibt der ehemalige Präsident der WADA und Vizepräsident des IOC Richard Pound sehr treffend, um auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen Sport und Strafrecht hinzuweisen: „Das Doping-System hat mafiöse Strukturen. Was wir deshalb brauchen, ist eine enge Zusammenarbeit mit Polizei und Staatsanwaltschaft. Der Sport hat zu wenig Waffen, wir können nur Urin und Blut testen. Die staatlichen Ermittler können E-mails lesen, Telefonate abhören. Ihr Arsenal ist größer als ein Fläschchen Pipi“.

## **6. Keeping up Appearances: Sand in den Augen statt Aufklärung durch die Evaluation des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport (September 2012)**

Der Evaluationsbericht weist eine hohe Steigerungszahl der Strafverfolgung bei Dopingdelikten nach dem AMG auf. Bei genauem Hinsehen geht es dabei aber vorrangig um die Erfassung des Fitnesssports. Schwere Fälle wurden danach nur vereinzelt verfolgt und 40 % wurden meist wegen Geringfügigkeit eingestellt. Aus dem Leistungssport gab es entsprechend der gesetzlichen Vorgabe, dass Sportler selbst straflos sind, gar keine Fälle.

Im Evaluationsbericht wird auf diese beschränkte Erfassung gar nicht hingewiesen. Vielmehr werden Erfolge „gefeiert“: Der Autor Jahn sieht „eine erhebliche Verbesserung der Intensität und Effektivität der Strafverfolgung“. Der DOSB stellt fest: „Die verschärften Anti-Doping-Gesetze haben ihre Wirkung nicht verfehlt. Die Zahl der Verfahren hat sich verdoppelt oder verdreifacht“. Die Schwerpunktsstaatsanwaltschaft München hat dagegen bei der Anhörung mit ihren eigenen Erfahrungen deutlich auf das so übergangene Problem im Leistungssport hingewiesen.

Eine realistische Betrachtung des Dopings im Sport erfordert so vor allem eine bessere Analyse dieses Bereichs. Denn immerhin lässt sich erkennen, dass die tatsächliche Verbreitung des Dopings im Spitzensport weder in den verbandsrechtlichen Verfahren noch den staatlichen Ermittlungen auch nur annähernd im Ausmaß zutreffend erfasst wird. Wo intensiv ermittelt wird, wie z. B. im internationalen Radsport, ergeben sich beunruhigende Einzelbefunde. Insgesamt lassen erste Dunkelfeldstudien ein Dunkelfeld von 10 bis 35 % vermuten. Die New York Times vom 22.08.2013 berichtet jedenfalls, dass im Rahmen einer bisher nicht veröffentlichten Studie über internationale Wettkämpfe sich eine sehr hohe Quote gedopter Spitzensportler ergeben könnte.

### III. Mehr Sein als Schein – Neue Anläufe der Antidopinggesetzgebung

#### 1. Voraussetzungen einer effektiven staatlichen Antidopinggesetzgebung - Argumente für ein eigenständiges Anti-Doping-Gesetz (ADG)

Der Bereich des Dopings im Sport nimmt eine deutlich zu erkennende Sonderstellung als soziales Phänomen der „versportlichten“ Gesellschaft ein und ist hinsichtlich der verschiedenen Sportformen bis hin zu den immensen wirtschaftlichen Implikationen so vielschichtig, dass es bei der rechtlichen Behandlung einer eigenständigen Behandlung bedarf. Die Einordnung in bestehende Gesetze, die jeweils nur eine isolierte Betrachtung am Zweck des Zuordnungsgesetzes wie z. B. im AMG zulassen oder beim Betrug nach § 263 StGB nur das Vermögen – nicht aber sportliche Werte - schützen, können den spezifischen und differenzierten Problemen des Doping im Sport nicht gerecht werden. Diese sind vielmehr zu bündeln und in einer **gesetzlichen Einheit** zusammenzufassen. Daher sind die gesetzlichen Bestimmungen zur Dopingbekämpfung spezifisch auf den Gegenstand bezogen und systematisch abgestimmt in einem besonderen Gesetz gelöst werden. Die aktuellen Wege dahin gehen über eine entsprechende Anreicherung des AMG wie der Entwurf des Landes Baden-Württemberg oder über ein spezifisches eigenständiges AMG wie der Entwurf der Bundestagsfraktion der SPD.

Die Anti-Doping-Gesetzgebung in einem ADG müsste zum einen die Ziele des AMG übernehmen, um die freie Verfügbarkeit von Dopingmitteln bei allen Formen des Sports und damit zusammenhängende Gesundheitsgefährdungen auszuschließen, zum andern ist sie aber vor allem im Bereich des Leistungssports (insbesondere in der Sparte Berufssport) gefordert, den fairen Wettbewerb zu garantieren. 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. Nur die strikte Durchsetzung der sportlichen Grundnormen verhindert, dass durch den Anreiz unlauterer Vorteile mit der Aussicht auf materielle Gewinne die Kultur des Sports nicht von hinten her aufröht.

Eine wirkliches Antidopinggesetz darf sich nicht verstecken, sondern hat mit der Signalwirkung der eigenständigen Regelung das Problem sportspezifisch auf vier Ebenen zu erfassen:

- die spezielle **Kontrolle des Arzneimittelmarktes zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung** bei der Verteilung von Wirkstoffen zu Dopingzwecken im Sport (bisher § 6a Abs. 1 und Abs. 2a AMG)

## und neu

- die Kontrolle des **Besitzes bei allen Sportlern** als Indiz für erfolgte verbotene Verteilung oder Einnahme von Dopingmitteln
- die Kontrolle der **Anwendung im sportlichen Wettkampf durch Athleten** zum Schutz des fairen Wettbewerbs und der Gesundheit (Sportbetrug)
- die Kontrolle **korrupter Entwicklungen im kommerziellen Leistungssport** durch Kriminalisierung von Bestechung und Bestechlichkeit beim Einsatz finanzieller Anreize zur Manipulation des sportlichen Wettkampfs.

## 2. Aktuelle Reformvorschläge für ein ADG

### a) Strafrechtliche Lösung (z. B. Bündnis 90/ DieGrünen)

Der „Sportbetrug“ kriminologisch verstanden als unlautere Manipulation von Sportwettkämpfen vor allem durch Doping und Schmiergeldzahlungen sollte strafrechtlich im Gesamtkontext mit allen strafwürdigen und strafbedürftigen Manipulationen von Sportwettkämpfen im Leistungssport geregelt werden. Dies sollte in dem dafür vom deutschen StGB vorgesehenen 26. Abschnitt der „Straftaten gegen den Wettbewerb“ erfolgen.<sup>10</sup> Die Norm wäre als § 298a StGB einzufügen.

#### **§ 298a Wettbewerbsverfälschungen im Sport**

- (1) *Wer in der Absicht, sich oder einem Dritten einen Vermögensvorteil zu verschaffen, auf den Ablauf eines sportlichen Wettkampfs durch den Einsatz verbotener Mittel zur Leistungssteigerung, mit wissentlich falschen Entscheidungen oder ähnlich schwerwiegenden unbefugten Manipulationen einwirkt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.*
- (2) *In besonders schweren Fällen ist die Freiheitsstrafe von 3 Monaten bis zu 10 Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter*
- 1. gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung von Wettbewerbsverfälschungen nach Abs. 1 verbunden hat,*
  - 2. einen Vermögensverlust großen Ausmaßes herbeiführt,*

---

<sup>10</sup>Vorschläge in dieser Richtung gibt es auch schon von *Cherkeh/Momsen* NJW 2001, 1745 ff.; *Fischer* EuZW 2002, 297 ff. und *Fritzweiler* SpuRt 1998, 234 f. ; s. auch den Gesetzesantrag des Freistaats Bayern vom 13.09.2006 zur Bekämpfung des Dopings im Sport BRDrucksache 658/06 und den Änderungsantrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Sportausschuss des Deutschen Bundestags zum Sportbetrug vom 02.07.2007 – Ausschussdrucksache Nr. 128 -

3. *seine Vertrauensstellung als Arzt, Trainer, Schiedsrichter oder Funktionsträger missbraucht.*

Bestechlichkeit und Bestechung im Zusammenhang mit Wettbewerbsverfälschung nach § 298a StGB müssen durch eine Erweiterung des bestehenden § 299 StGB erfasst werden, um wirksam gegen korrupte Strukturen der Sportmanipulationen vorgehen zu können. Hier könnte ein neuer § 299a StGB wie folgt gestaltet werden:

#### **§ 299a Bestechlichkeit und Bestechung im sportlichen Wettkampf**

- (1) *Wer als Teilnehmer oder als Verantwortlicher für die Veranstaltung von Sportwettkämpfen einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er auf den Ablauf eines sportlichen Wettkampfs mit den Mitteln des § 298 a Abs. 1 einwirkt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.*
- (2) *Ebenso wird bestraft, wer zu Zwecken der Beeinflussung eines sportlichen Wettkampfs einem Athleten oder Verantwortlichen für die Veranstaltung einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, dass er auf den Ablauf eines sportlichen Wettkampfs mit den Mitteln nach § 298a Abs. 1 einwirkt.*

#### **b) Eigenständiges ADG (SPD-Bund und Bayern 2009)**

Noch kurz vor Ende der letzten Legislaturperiode im Juni 2013 brachte die **SPD-Bundestagsfraktion** den Entwurf eines eigenständigen ADG ein (BT-Drucks. 17/13468) ein, der folgende Grundzüge hatte:

- Erweiterte Strafvorschriften gegen den Vertrieb und die Abgabe von Dopingmitteln; Verbrechenstatbestände namentlich gegen gewerbs- und bandenmäßiges Handeln.
- Strafbarkeit des Besitzes, des Erwerbs oder der sonstigen Beschaffung von Dopingmitteln.
- Strafbarkeit der Anwendung von Dopingmethoden bei anderen.
- Strafbarkeit des Eigendopings.
- Ermöglichung der Überwachung der Telekommunikation bei bestimmten schweren Straftaten nach dem Antidopinggesetz.
- Aufklärungs- und Beratungspflichten öffentlicher Stellen über die Gefahren des Dopings.
- Turnusmäßige Berichtspflichten der Bundesregierung über die gegen Doping gerichteten Maßnahmen und deren Bewährung vor allem im präventiven Bereich.

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.

### **c) Grundlegende Veränderungen im AMG (Baden-Württemberg)**

Der Entwurf des Landes Baden-Württemberg (BR-Drucks. 266/13 vom 10.04.2013) ist jetzt am weitesten fortgeschritten und hat schon viel Zustimmung der meisten Bundesländer erfahren. Er belässt zwar leider die Materie im AMG mit allen Gefahren bei der Auslegung, greift aber sachlich die entscheidenden Fragen eines ADG mit folgenden Zielrichtungen auf:

- Die Verbotsnorm des § 6a Absatz 1 AMG ist um die Handlungsalternative des Handeltreibens zu ergänzen und auch auf die im Anhang des Übereinkommensgegen Doping aufgeführten Wirkstoffe zu beziehen.
- Das bisher allein auf den Besitz bestimmter Dopingmittel in nicht geringer Menge bezogene Verbot des § 6a Absatz 2a AMG ist um das Verbot des Erwerbs zu ergänzen.
- In § 6a Absatz 2a Satz 3 Nummer 1 AMG ist für die Aufnahme weiterer Stoffe in den Anhang auf das Erfordernis zu verzichten, dass diese Stoffe in erheblichem Umfang zu Dopingzwecken im Sport verwendet werden.
- § 6a AMG ist um das Verbot zu erweitern, an berufssportlichen Wettkämpfen teilzunehmen, wenn der Berufssportler oder die Berufssportlerin Dopingmittel im Körper oder eine Methode zur Manipulation von Blut oder Blutbestandteilen angewendet hat („Dopingbetrug“; § 6a Absatz 4 und 5 AMG-E); Berufssport ist in §4 Absatz 42 AMG-E gesetzlich zu definieren.
- Anhebung der Strafobergrenze für Dopingdelikte auf fünf Jahre Freiheitsstrafe und Einbeziehung des „Dopingbetrugs“ in die Sanktionsnorm (§ 95 Absatz1a AMG-E).
- Schaffung einer Kronzeugenregelung (§ 95 Absatz 5 AMG-E).

#### **4. Die aktuellen Bemühungen der großen Koalition**

Die große Koalition hat es sich nun im Koalitionsvertrag vom November 2013 (S. 136 f.) als Aufgabe vorgenommen, ein ADG zu schaffen.

Realistisch ist die Einschätzung der tatsächlichen Situation: „Doping und Spielmanipulation zerstören die ethisch-moralischen Werte des Sports, gefährden die Gesundheit der Sportlerinnen und Sportler, täuschen und schädigen die Konkurrenten im Wettkampf sowie Veranstalter“

Die daraus gezogenen Konsequenzen für die rechtliche Regelung sind weniger eindeutig: „Deshalb werden wir weitergehende strafrechtliche Regelungen beim Kampf gegen Doping und Spielmanipulation schaffen. Dazu kommen auch Vorschriften zur uneingeschränkten Besitzstrafbarkeit von Dopingmitteln zum Zweck des Dopings im Sport sowie zum Schutz der Integrität der sportlichen Wettkämpfe in Betracht“. Die rechtlichen Ansätze werden zutreffend gesehen. Dass sie in Betracht kommen haben schon viele andere erkannt, wie sich aus dem Vorstehenden ergibt. Nun geht es um das gesetzgeberische Handeln. Es ist zu hoffen, dass es zum Sein gelangt. Insbesondere ist zu hoffen, dass der ebenfalls in der Passage zum Sport gleich zu Anfang stehende Satz „Wir wollen, dass Deutschland eine erfolgreiche Sportnation bleibt“ nicht im Sinne früherer Überlegungen zu flexiblen und an die Ansprüche des Medaillenspiegels angepasst werden. Gute an den sportlichen Werten orientierte Reformvorschläge gibt es.