

Zusammenfassung
des
Abschlussberichts

der

Rechtskommission des Sports gegen Doping
(ReSpoDo)

zu
möglichen gesetzlichen Initiativen
für eine konsequentere
Verhinderung, Verfolgung und Ahndung
des
Dopings im Sport

Frankfurt, den 20. Juni 2005

Hinweis: *Diese Zusammenfassung des Abschlussberichts der ReSpoDo dient lediglich einem ersten kursorischen Überblick über die Arbeitsergebnisse der ReSpoDo. Sie ersetzt nicht die vollständige Lektüre des Abschlussberichts und der darin enthaltenen Regelungsvorschläge!*

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Der Abschlussbericht der ReSpoDo stellt das Ergebnis einer rechtlichen Untersuchung dar, ob und wenn ja, in welchen Rechtsbereichen ein zusätzlicher gesetzlicher Regelungsbedarf angezeigt ist, um Doping im Sport auf verbandsrechtlicher und staatlicher Ebene möglichst umfassend verhindern oder aufdecken und angemessen ahnden zu können.

1.2 Die ReSpoDo ist auf Initiative des Präsidenten des Deutschen Sportbundes, Manfred von Richthofen, ins Leben gerufen worden. Ihr gehören folgende Juristen an:

- Prof. Dr. Jens Adolphsen
- Prof. Dr. Ludwig Gramlich
- Prof. Dr. Ulrich Haas
- Prof. Dr. Matthias Jahn
- Dr. Wolfgang Kreißig
- Dr. Dirk-Reiner Martens
- Dr. Hermann Josef Pabel
- Dr. Clemens Prokop
- Prof. Dr. Dieter Rössner
- Dr. Christoph Wüterich
- Dr. Holger Niese (Geschäftsführung)
- Markus Hauptmann (Vorsitz).

Die vorgenannten Rechtsexperten haben zu den verschiedenen betroffenen Rechtsbereichen schriftliche Stellungnahmen abgegeben und diese in fünf Sitzungen von Juli 2004 bis Februar 2005 erörtert.

1.3 Unter den Kommissionsmitgliedern bestand Einigkeit darüber, dass zusätzliche gesetzliche Vorschriften die Autonomie und primäre Verantwortlichkeit des Sports nur ergänzen und unterstützen, niemals aber ersetzen dürfen. Insbesondere kann die staatliche Ermittlung, Verfolgung und Ahndung von Dopingverstößen aus verfassungsrechtlichen Gründen nur das letzte zusätzliche Mittel der Dopingbekämpfung darstellen.

1.4 Die Kommissionsmitglieder stimmen darin überein, dass Vollzugsdefizite bei den vorhandenen Regelungen bestehen, zum Teil aber auch Regelungsdefizite existieren, d.h. Regelungsbedarf in verschiedenen Rechtsbereichen erkennbar ist.

- 1.5 Die ReSpoDo versteht ihren Abschlussbericht als rechtliche Diskussions- und Entscheidungsgrundlage, ohne alle Detailfragen abschließend klären zu können. In den meisten Grundsatz- und Regelungsfragen konnte Einigkeit unter den Kommissionsmitgliedern erzielt werden. Im Bereich des Strafrechts wurde ganz überwiegend ein Vollzugsdefizit festgestellt; demgegenüber bestanden bei der Frage des Regelungsbedarfs und -inhalts strafrechtlicher Vorschriften bis zuletzt Meinungsunterschiede.

2. Gesetzliche Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung der Sportverbände

- 2.1 Es wird vorgeschlagen, dass die Sportverbände die flächendeckende Zuständigkeit von Sportschiedsgerichten für Dopingstreitigkeiten einführen können, ohne dass daneben der Gang zu den staatlichen Gerichten zulässig ist. Diese dem Welt-Anti-Doping Code (WADA-Code) entsprechende Forderung führt zu einer einheitlichen Rechtsprechung und zum Ausschluss unabsehbarer Haftungsrisiken für die Verbände. Darüber hinaus soll den Sportverbänden der Abschluss von Schiedsvereinbarungen mit dem Sportler durch Verweis auf eine entsprechende Satzungsklausel im Verbandsregelwerk erleichtert werden. Die vorstehenden Regelungsvorschläge erfordern Änderungen in der Zivilprozessordnung (§ 1030 ZPO) und/oder im Vereinsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches sowie im Arbeitsgerichtsgesetz.
- 2.2 Durch entsprechende gesetzliche Vorgaben sollen ein Mindeststandard bei der Dopingbekämpfung und eine Bindung der staatlichen Sportförderung an die Einhaltung dieser Standards einheitlich und flächendeckend festgelegt werden. Dazu bedarf es nach Auffassung der Kommission einer Änderung des Grundgesetzes betreffend die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zur neu einzuführenden Sportgesetzgebung in Art. 74 GG unter dem Titel „Das Sportwesen“ oder „Maßnahmen zur Förderung zum Schutz des Sports“.

Unter dieser Prämisse sind folgende Mindeststandards der Dopingbekämpfung gesetzlich zu verankern.

- 2.2.1 Das Amt des „Anti-Doping Beauftragten“ ist auf Vorstandsebene anzusiedeln, um einen im Außenverhältnis sichtbaren, dauerhaft zur Verfügung stehenden Ansprechpartner und Verantwortlichen auf oberster Ebene sicherzustellen.
- 2.2.2 Zum Zwecke flächendeckender und ausreichender Dopingkontrollen außerhalb des Wettkampfs und im Wettkampf sind eine Mindestmenge und ein Mindeststandard von derartigen Dopingkontrollen seitens der Sportverbände/Landessportverbände vorzusehen.
- 2.2.3 Damit die internationalen und nationalen Anti-Doping Bestimmungen flächendeckend und vollständig in die jeweiligen Regelwerke implementiert und die sich daraus ergebenden Anforderungen auch tatsächlich umgesetzt

werden, sollte eine entsprechende Verpflichtung gesetzlich verankert werden, wie dies auch in anderen Staaten erfolgt ist.

- 2.2.4 Die Aufklärung des Sportlers durch die Sportverbände/Landessportbände bezogen auf die Liste der verbotenen Substanzen und Methoden und spezielle Risiken im Zusammenhang mit der Einnahme von Dopingmitteln oder anderen Substanzen (z.B. Nahrungsergänzungsmittel) sollte ebenfalls als wesentlicher Bestandteil der gesetzlichen Mindeststandards zur Dopingbekämpfung konkret festgelegt werden.
- 2.2.5 Die NADA sollte als unabhängige Institution der nationalen Dopingbekämpfung im Verhältnis zu den im Sport verantwortlichen Institutionen (Bund, Bundesländer, Deutsche Sporthilfe, NOK, DSB, Sportverbände/Landessportbände) mit ihrer Koordinations- und Konsultationsberechtigung und einer Mindestfinanzausstattung verankert werden.
- 2.2.6 Schließlich sollte im Rahmen einer solchen gesetzlichen Regelung festgelegt werden, dass die Erfüllung der vorstehenden Mindeststandards Voraussetzung für die finanzielle Sportförderung von staatlicher oder semistaatlicher Stelle ist, wie dies auch in vergleichbaren ausländischen Rechtsordnungen der Fall ist.

3. Gesetzliche Maßnahmen zur Stärkung der Eigenverantwortung der Sportler/Trainer und Ausbilder

Die Kommissionsmitglieder sehen bestimmte Standards zur Informationsverschaffung und Ausbildung bezogen auf Dopingmittel und -methoden als unverzichtbar an:

- 3.1 Zu diesem Zweck wird vorgeschlagen, für bestimmte dopingrelevante Arzneimittel oder Arzneimittelgruppen Warnhinweise, Warnzeichen oder Erkennungszeichen auf der Packungsbeilage vorzuschreiben (Kennzeichnungspflicht gemäß einer zu erlassenen Doping-Warnhinweisverordnung bezogen auf alle Dopingmittel im Sinne des Arzneimittelgesetzes in Verbindung mit der Liste des Europäischen Übereinkommens gegen Doping i.V.m. § 6a Abs. 3 AMG). Diese Informationspflicht bezieht sich auch auf Informationen, die der Hersteller gegenüber Ärzten, Apothekern etc. erteilt.
- 3.2 Durch entsprechende gesetzliche Regelungen sollte ebenfalls die Vermittlung ausreichender Kenntnisse über Doping (Mittel und Methoden) und die damit verbundenen Folgen im Rahmen der staatlichen Ausbildungsverantwortung für Sportlehrer, Ausbilder, Sportärzte, Betreiber von Sporteinrichtungen etc. niedergelegt werden. In Anbetracht der Vielfalt der Bildungseinrichtungen und einer fehlenden umfassenden Bundeskompetenz sollten hierzu die allgemeinen landesrechtlichen Vorschriften zum Schul- und Hochschulwesen um eine Regelung über einen speziellen diesbezüglichen Bildungsauftrag ergänzt werden. Auf Bundesebene könnte

hierzu eine Ergänzung des Berufsbildungsgesetzes erfolgen, des weiteren eine Normierung bereichsspezifischer Eignungs-Voraussetzungen vor Aufnahme der Tätigkeit oder zur Beibehaltung der Tätigkeit. Weitere Detailregelungen könnten Regierung oder (Ressort-)Minister auf der Basis einer den Voraussetzungen des Art. 80 GG entsprechenden Rechtsverordnung erlassen.

4. Gesetzliche Maßnahmen gegen den Handel mit Doping-Substanzen

4.1 Der freie Warenverkehr für Medikamente, die als Dopingmittel einzustufen sind, könnte durch Ergänzung des AMG aufgehoben werden, solange die Mitnahme von (nachgewiesen) medizinisch indizierten Substanzen zulässig bleibt. Die Überwachungskompetenz obliegt den Zollbehörden.

Neben der Einfuhr von Dopingmitteln im Reiseverkehr sollte auch deren Bezug im Postversand gesetzlich unterbunden werden. Ferner ist durch Ergänzung der im Entwurfsstadium befindlichen Arzneimittelversandhandelsverordnung der Apothekenversandhandel – nicht nur bezogen auf Betäubungsmittel, sondern auch für anabole Steroide – von der Versandmöglichkeit auszunehmen. Damit werden insbesondere auch der Internethandel und die Versendung derartiger Substanzen an Fitness Studios und ähnliche Einrichtungen beschränkt.

4.2 Fitness Studios und ähnliche Betriebe sollten ausdrücklich der „Regelüberwachung“ durch Polizei- und Ordnungsbehörden unterworfen werden. Damit besteht u.a. die Möglichkeit des Betretens von Räumlichkeiten, der Sicherstellung von Unterlagen, der Probennahme, der Durchsetzung weiterer Duldungs-, Mitwirkungs- und Unterrichtspflichten des Betreibers etc. Hierzu wäre eine entsprechende Ergänzung in § 64 AMG angezeigt.

5. Strafgesetzgebung gegen Doping

Die Kommission war sich zunächst darin einig, dass die derzeitige strafrechtliche Dopingnorm des § 6 a AMG („Verbot von Arzneimitteln zu Dopingzwecken im Sport“) in ihrer jetzigen Fassung kein zufriedenstellendes Anzeigeverhalten, geschweige denn nachhaltige Ermittlungsaktivitäten und -ergebnisse der Staatsanwaltschaften bzw. erhebliche Verurteilungen der Strafgerichte herbeigeführt hat. Dies wird sowohl an Vollzugs- als auch an Regelungsdefiziten festgemacht, wobei im Detail unterschiedliche Auffassungen der Kommissionsmitglieder bestanden.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission verschiedene Optionen diskutiert und im Abschlussbericht auch mögliche Regelungsvorschläge vorgestellt, ohne dass diese allerdings als einvernehmliche Empfehlungen verstanden werden können:

5.1 Pönalisierung des Besitzes anaboler Steroide

Die Kommission ist davon ausgegangen, dass nach wie vor die Verbreitung anaboler Steroide sowohl im Spitzensport, aber erst Recht im Breitensport – verglichen mit anderen Doping-Substanzen – besonders hoch ist. Die Kommission tendiert deshalb zu dem Vorschlag, den unerlaubten Besitz anaboler Steroide als grundsätzlich verkehrsuntaugliche Substanzen durch Einbeziehung in das Betäubungsmittelgesetz für strafbar zu erklären. Dies setzt allerdings voraus, dass anabole Steroide in ihrer Gefährlichkeit, d.h. in ihrem Abhängigkeitspotential oder ihrer Eignung als Einstiegsdroge zumindest vergleichbar sind mit Cannaboiden und Kokain. Das schwedische Anti-Doping Gesetz sieht eine derartige Besitzstrafbarkeit vor. Ein solcher Gesetzgebungsvorschlag setzt nach Auffassung der Kommission jedoch eine gesicherte pharmakologische Erkenntnis über die besondere Gefährlichkeit anaboler Steroide voraus. Dazu bedarf es noch gesonderten pharmakologischer Studien bzw. Nachweise. Sollte sich die besondere Gefährlichkeit anaboler Steroide im Sinne des Betäubungsmittelgesetzes pharmakologisch gesichert feststellen lassen, befürworten die Kommissionsmitglieder mehrheitlich eine Gleichstellung dieser Stoffe mit Betäubungsmitteln im Sinne des Betäubungsmittelgesetzes und als Folge dessen die Bestrafung des Besitzes solcher Substanzen.

5.2 Verschärfung der Strafbarkeit gemäß § 6a AMG

Um die Anwendung und Visibilität der Strafbarkeit gem. § 6 a i.V.m. § 95 AMG zu erhöhen und gerade die gewerbsmäßigen und zunehmend erkennbaren organisierten Strukturen des Inverkehrbringens/Handels von Doping-Substanzen zu erfassen und zu bestrafen, befürwortet die Kommission sowohl das bandenmäßige als auch das gewerbsmäßige Inverkehrbringen von solchen Doping-Substanzen als besonders schweren Fall des § 6 a AMG mit einer Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren zu bedrohen.

5.3 Diskussion eines Straftatbestandes gegen Wettbewerbsverfälschungen im Sport („Sportbetrug“)

Besonders kontrovers und ohne abschließendes Ergebnis blieb die Diskussion eines neuen Straftatbestandes im Strafgesetzbuch zum „Sportbetrug“.

In der Diskussion steht die Aufnahme einer neuen Strafrechtsnorm in das Strafgesetzbuch, die Wettbewerbsverfälschungen im (kommerziellen/ professionellen) Sport bestraft, wenn sie durch den Einsatz verbotener Dopingmittel und -substanzen mit der Absicht, sich einen Vermögensvorteil zu verschaffen, erzielt werden sollen. Der konkrete Formulierungsvorschlag für eine solche Norm ist im Abschlussbericht genauso enthalten wie eine weitere Strafrechtsnorm gegen die Bestechlichkeit und Bestechung im sportlichen Wettkampf.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer solchen Strafvorschrift setzt die Existenz eines bekannten, mit den Mitteln des Strafrechts zu schützenden Rechtsguts voraus.

Mögliche Rechtsgüter wie „Sportethos“ und „soziale Funktionseinheit des Sports“ reichen nach Auffassung der Kommission hierfür allerdings nicht aus. In Betracht kommt nur der Schutz des „freien“ wirtschaftlichen Wettbewerbs, weshalb die Norm auch im Abschnitt „Straftaten gegen den Wettbewerb“ anzusiedeln wäre. Strafrechtlich sanktioniert wären damit lediglich Dopingverstöße im kommerziellen (Spitzen-/Berufleistungs-) Sport und nicht im Breitensport. Nicht erfasst wird durch diese Strafvorschrift der Besitz verbotener Wirkstoffe oder Methoden, der Versuch ihrer Anwendung oder der Handel mit ihnen.

Gegen eine derartige Strafrechtsnorm sind von einigen Mitgliedern der Kommission jedoch bis zum Ende erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken geäußert worden. Durch diese Norm werde mittelbar der – unstrittig – straffreie Eigenkonsum von Dopingmitteln unter Strafe gestellt. Zudem fehle es an einer hinreichenden Abgrenzung im Hinblick auf die Definition und Bedeutung des Vermögensvorteils, was eine genaue Abgrenzung zwischen Breitensport und dem Leistungs-/Berufssport nicht ermögliche. Damit würden sich auch Zweifel an der Verhältnismäßigkeit einer solchen Norm und in Bezug auf ihre Vereinbarkeit mit dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz stellen.

Im Ergebnis wird zu entscheiden sein, ob die Bestimmtheit und Sozialschädlichkeit des Einsatzes von Dopingmitteln und –methoden zum Zwecke von Wettbewerbsverfälschungen im sportlichen Wettkampf mit der Absicht der Erzielung eines Vermögensvorteils ausreichend ist, um daraus eine Straftat zu begründen. Hierzu bedarf es am Ende nicht nur einer verfassungsrechtlichen Bewertung, sondern auch einer sportpolitischen Grundentscheidung, die die Kommissionsmitglieder nicht einheitlich fällen konnten.

5.4 Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften

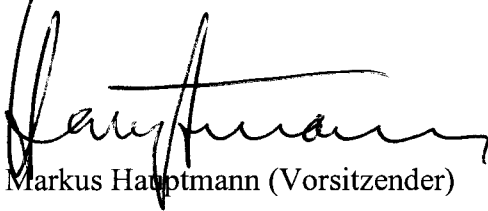
Einigkeit der Kommissionsmitglieder bestand allerdings darin, die unverkennbaren Vollzugsdefizite bei der Ermittlung von Straftaten im Zusammenhang mit Doping durch den Vorschlag der Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften zu verbessern. Nur durch derartige geschulte und auf Doping fokussierte Schwerpunktstaatsanwaltschaften dürften die effektive Ermittlung, Aufdeckung und Ahndung von Dopingstraftaten – auf welcher strafrechtlichen Grundlage auch immer – zu gewährleisten sein.

6. Schlussbemerkung

Die Kommissionsmitglieder erhoffen sich von ihrem Abschlussbericht eine sachliche und konstruktive Beurteilung sowie weitergehende Diskussion und Umsetzung der vorstehenden Vorschläge im Interesse einer wirkungsvolleren Verhinderung oder Verfolgung und Ahndung von Dopingverstößen im Sport. Ideologische oder parteipolitische Erwägungen dürfen hierbei nicht die Oberhand gewinnen.

Am Ende zählt allein das gemeinsame erfolgreiche Streben nach einem möglichst dopingfreien Sport; denn der saubere und faire sportliche Wettbewerb ist ein ganz wesentlicher Grundpfeiler der gesellschaftlichen und sozialen Moral- und Werteordnung, sowohl in Anbetracht der besonderen Vorbildfunktion des Spitzensports als auch der pädagogischen und gesundheitlichen Bedeutung des Breitensports.

Für die Kommissionsmitglieder

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hauptmann', written in a cursive style. The signature is positioned above the printed name 'Markus Hauptmann (Vorsitzender)'.

Markus Hauptmann (Vorsitzender)