

Öffentliche Anhörung des Sportausschusses des Deutschen Bundestages

Änderungs- und Ergänzungsbedarfe im Anti-Doping-Gesetz (AntiDopG)

Mittwoch, 23.10.2019, 14:00-17:00 Uhr, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Sitzungssaal 3.101

Stellungnahme der Nationalen Anti-Doping Agentur Deutschland (NADA)

Einleitung

Aus Sicht der NADA ist das Anti-Doping-Gesetz (ADG) ein großer Erfolg für die Anti-Doping-Arbeit in Deutschland. Mit der Einführung des Gesetzes im Dezember 2015 wurden einige Lücken der repressiven Anti-Doping-Arbeit geschlossen. Dies zeigt vor allem die vertrauensvolle und kontinuierliche Zusammenarbeit von staatlichen Ermittlungsstellen und der NADA. Aufbauend auf § 8 ADG ist es gelungen, die Fachkompetenz der staatlichen (Schwerpunkt-)Staatsanwaltschaften mit dem Knowhow der NADA zu verbinden. Das Ergebnis ist, dass die NADA – im Schnitt – über 20 Anzeigen wegen möglicher Verstöße gegen das Anti-Doping-Gesetz durch Athletinnen und Athleten aus dem Bereich des Spitzen- und Leistungssport pro Jahr bei den Staatsanwaltschaften stellt.

Schließlich belegen die aktuellen nationalen und internationalen Ermittlungen der Staatsanwaltschaft München I im Rahmen der sog. „Operation Aderlass“ eindrucksvoll den Nutzen und die Wirkweise des Anti-Doping-Gesetzes in Deutschland.

Nicht zuletzt durch die „Operation Aderlass“ ist das deutsche (und österreichische) Anti-Doping-Gesetz zu einem international begehrten Beispiel funktionierender Zusammenarbeit von staatlichen Ermittler und Anti-Doping-Organisationen geworden. Viele Länder, vor allem in Europa, nutzen das Anti-Doping-Gesetz als Muster eigener Reformbemühungen und Verankerungen strafrechtlicher Normen in Bezug auf die Dopingdelikte.

Die „Operation Aderlass“ zeigt, dass Doping im Spitzensport – zumeist – kein spontanes Einzeldelikt ist. Vielmehr handelt es sich um organisierte, länderübergreifende Kriminalität. Netzwerke bestehen sportartübergreifend. Sowohl Athleten/-innen als auch Betreuer/-innen, wie Ärzte/-innen, Trainer/-innen und Funktionäre/-innen sind Täter im Sinne sport- und strafrechtlicher Tatbestände.

Damit ist der von der NADA auch schon im Vorfeld der Etablierung des Anti-Doping-Gesetzes prognostizierte Grundsatz „Dopingkontrollen allein werden langfristig nicht ausreichen, um kriminelle Dopingtäter, Hintermänner und organisierte Strukturen aufzudecken“ bestätigt. Nur das konstruktive Zusammenwirken von Sport- und Strafrecht führt zum wichtigen Erfolg in der Anti-Doping-Arbeit.

Wichtig ist, dass es weiterhin ein funktionierendes Dopingkontrollsystem, basierend auf konzeptionell geplanten und durchgeführten Zielkontrollen außerhalb und innerhalb des Wettkampfs („Trainings- und Wettkampfkontrollen“) gibt. Die daraus entstehenden Urin- und/oder Blutproben müssen mit den von den WADA-akkreditierten Laboren zur Verfügung stehenden neuesten Erkenntnissen der Wissenschaft und Analytik untersucht werden. Beides – Dopingkontrollsystem und Analytik – muss ein wichtiger und verlässlicher Bestandteil der Anti-Doping-Arbeit bleiben. Gleiches gilt für die Präventionsarbeit der NADA.

Darüber hinaus erhalten aber die Ermittlungsansätze der staatlichen Strafverfolgungsbehörden und der NADA eine neue, zentrale Bedeutung. „*Intelligence&Investigations*“ bildet die maßgebliche Grundlage der gegenwärtigen und zukünftigen Anti-Doping-Aufgaben.

Entscheidend wird es sein, noch stärker den optimalen Zeitpunkt für Zielkontrollen herauszufinden. Dazu bedarf es „detektivischer Ermittlungsansätze“, die allerdings stets im Rahmen rechtlicher Berechtigungen stattzufinden haben und angemessen und verhältnismäßig sein müssen.

Eine weitere Säule der gegenwärtigen und zukünftigen Anti-Doping-Arbeit ist der effektive und umfassende Schutz von Hinweisgebern („*Whistleblower*“). Alle Enthüllungen der größten, aktuellen Dopingskandale basieren auf den Aussagen von Hinweisgebern/-innen. Sowohl das staatliche organisierte Dopingsystem im russischen Sport als auch die Ermittlungen der „Operation Aderlass“ starteten mit Hinweisen von Sportler/-innen, die sich den Medien, staatlichen Ermittlungsstellen oder den Anti-Doping-Organisationen mit ihrem Wissen über Dopingstrukturen und –Praktiken offenbarten.

Die NADA hat bereits im Jahr 2016 das Hinweisgebersystem „Sprich`s an“ etabliert. Seitdem gab es über 10.000 Zugriffe, 170 konkrete Hinweise¹ führten bei der NADA zu ca. 200 Zielkontrollen. Allein im Jahr 2018 lag die Quote der aus diesen Zielkontrollen entstandenen „*Adverse Analytical Findings*“ (positive A-Proben) bei 11%.

Ziel der NADA ist es, ein über das Thema Anti-Doping hinausgehendes Hinweisgebersystem im deutschen Sport zu etablieren. Erste Ansätze wurden bereits mit Experten des DOSB, *Transparency International* sowie Athleten Deutschland e.V. erörtert.

Schließlich gilt es aus Sicht der NADA, die Anti-Doping-Arbeit weiter von den (nationalen und internationalen) Sportfachverbänden loszulösen und in den Verantwortungsbereich der spezialisierten, neutralen Anti-Doping-Organisationen zu überführen.

Dies vorangestellt, liefert die NADA zur Evaluierung des Anti-Doping-Gesetze folgende

Anregungen/Vorschläge

1. Kronzeugenregelung

Es bedarf der Einführung einer Gesetzesnorm, die die Hilfe zur Aufklärung der Verhinderung von Straftaten nach dem Anti-Doping-Gesetz regelt.

Zutreffend ist, dass § 46b des Strafgesetzbuches (StGB) diese Regelung bereits beinhaltet. Allerdings greift diese Norm vor allem für die Hintermänner, Ärzte/-innen und Trainer/-innen, die Dopingsubstanzen verabreichen.

Eine solche sog. „Kronzeugenregelung“ umfasst derzeit aber noch keine Athleten/-innen. Grundsätzlich ist dies nachvollziehbar. Solange es keine gesetzlich geregelten Mindeststrafen für Athleten/-innen gibt, die als Täter/-in nach dem ADG sanktioniert werden können, schlägt der normative Anwendungsbereich einer gesetzlichen Kronzeugenregelung bislang nicht durch.

¹ Stand: 16. Oktober 2019

Damit die Kronzeugenregelung daher nicht nur reine Symbolfunktion hat, sondern einen inhaltlichen Mehrwert zur aktuellen Regelung mit sich bringt, muss in einem weiteren Schritt das Strafmaß überprüft und angehoben werden. Das gilt gleichermaßen für den handelnden Hintermann als auch für den/die Athleten/-in als Täter/-in.

2. Hinweisgeberschutz

Die Kronzeugenregelung geht aus Sicht der NADA zwingend mit der Implementierung weitergehender Schutzmechanismen für Hinweisgeber einher. Hinweisgeber riskieren viel, wenn sie Hinweise auf systemische oder systematische Strukturen offenbaren. Sie nehmen in Kauf, dass sie selbst und ihre Familie unmittelbar angefeindet und physisch und psychisch bedroht werden. Oft müssen sie ihre Heimat verlassen und sind gezwungen, ihr gesamtes zukünftiges Leben in einer anderen Umgebung verbringen und stets mit der Angst von Übergriffen leben.

Dies sollte das Anti-Doping-Gesetz erkennen und – zumindest in der Gesetzesbegründung – die zuständigen Organisationen und Behörden ermutigen, einheitliche Lösungsansätze für die Mitteilung eines Hinweises über professionelle Anlaufstellen (Ombudsverfahren) und für technische System (z.B. BKMS-System) zu erarbeiten und umzusetzen. Auch die situative Bereitstellung von finanziellen Mitteln zum umfassenden Schutz von Hinweisgebern sollte festgehalten werden.

3. Ausbau des informatorischen Austauschs zwischen der NADA und den staatlichen Ermittlungsstellen

Die NADA regt an, den in § 8 Abs. 1 ADG statuierten Informationsaustausch auf „zuständige, national und internationale Anti-Doping-Organisation“ auszuweiten. Die internationale Vernetzung der NADA mit den Anti-Doping-Organisationen anderer Länder sowie mit der WADA macht es erforderlich, den Informationsaustausch auch international zu erweitern. Strafprozessuale Voraussetzungen sowie die Verhältnismäßigkeit der Informationsweitergabe durch die zuständige Staatsanwaltschaft bleiben davon unberührt.

4. Berufsverbot für Athletenbetreuer/-innen

Die aktuellen Ermittlungen im Rahmen der „Operation Aderlass“ zeigen, dass vor allem ein Netzwerk aus Ärzten, Betreuern und Funktionären die kriminelle Grundlage für umfangreiche nationale und internationale Dopingpraktiken lieferte. Deshalb müssen die Sanktionen für sog. Athletenbetreuer/-innen im Anti-Doping-Gesetz noch weiter geschärft werden.

Insoweit sollten vor allem über eine unmittelbare sportrechtliche oder strafrechtliche Sanktion hinaus Maßnahmen und Strukturen geschaffen werden, die sicherstellen, dass medizinisches Personal wie Ärzte/-innen oder Physiotherapeuten/-innen aber auch Trainer/-innen langfristig keinen Zugang zum Leistungssportbereich und zur Betreuung von Athleten/-innen mehr erhalten.

Die NADA regt daher an, im Lichte von § 18 Abs. 2 Nr. 6 a des Österreichischen Anti-Doping-Bundesgesetz (siehe <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20005360&ShowPrintPreview=True>) zu prüfen,

ob und inwieweit ein temporäres Berufsverbot als zusätzliche Sanktion ins Anti-Doping-Gesetz aufgenommen werden kann.

5. Schwerpunktstaatsanwaltschaft und Schwerpunktgerichte

Schließlich plädiert die NADA dafür, mehr Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Verstöße gegen das Anti-Doping-Gesetz in Deutschland zu etablieren. Nur spezialisierte und geschulte Ermittler/-innen sind in der Lage schnell, effizient und zielgerichtet zu handeln. Die gute Zusammenarbeit zwischen der Schwerpunktstaatsanwaltschaft München I und den österreichischen Ermittlern/-innen ist als positives Beispiel anzuführen. Andererseits hat die NADA bereits in einigen Fällen die Erfahrung gemacht, dass zumeist große Unwissenheit und Unsicherheit über die Einleitung und Umsetzung erforderlicher Ermittlungsmaßnahmen herrscht, wenn die erste Anlaufstelle für Strafanzeigen wegen eines möglichen Verstoßes gegen das Anti-Doping-Gesetz nicht bei einer der drei Schwerpunktstaatsanwaltschaften in München, Freiburg oder Zweibrücken liegt. Viele Verfahren enden daher mit einer sehr schnellen Einstellung nach § 170 II StPO.

Es sollte eine flächendeckende Umsetzung auf Länderebene angeregt werden. Ziel muss es sein, in jedem Bundesland eine auf Anti-Doping-Delikte spezialisierte Anlaufstelle einzurichten. Dies ist im besten Falle eine Schwerpunktabteilung einer Staatsanwaltschaft. Aber auch spezialisierte Einzelstaatsanwälte/-innen oder Ansprechpartner/-innen bei Landeskriminalämtern, dem Zoll oder Polizeidienststellen können dazu beitragen, dass notwendige Ermittlernetzwerk in Deutschland auszubauen.

Ferner sollten auch die staatlichen Gerichte mit Schwerpunkten in Strafverfahren bei Verstößen gegen das Anti-Doping-Gesetz eingeführt werden. Es ist nur folgerichtig, dass Richter/-innen, die sich mit diesen Spezialdelikten beschäftigen, entsprechend geschult und ausgebildet sind.

6. Schiedsgerichtsbarkeit

Angesichts der aktuellen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu den Anforderungen einer Schiedsvereinbarung (BGH, Az. I ZB 52/17) wird angeregt, eine stärkere Bindungswirkung der Sportschiedsgerichtsbarkeit für Athleten/-innen sowie Athletenbetreuer/-innen zu erwirken.

Der BGH stellt unter anderem fest: *„Diese rechtliche Beurteilung stellt nicht in Frage, dass es durchaus berechtigte Gründe geben mag, der Antragsgegnerin (Anmerkung: NADA) ein eigenes Recht zur Einleitung eines Schiedsverfahrens in Anti-Doping-Fällen vor dem Deutschen Sportschiedsgericht einzuräumen, etwa zur Durchsetzung einer einheitlich strengen Verfolgung von Doping-Verstößen unabhängig von der Verbandszugehörigkeit der Athleten. Solange dafür keine gesetzliche Regelung besteht, bedarf es dazu aber einer wirksamen Einbeziehung der Antragsgegnerin in die mit den Athleten abgeschlossenen Schiedsvereinbarungen...“* (Rn. 30).

Die NADA regt daher an zu prüfen, ob und inwieweit eine gesetzliche Grundlage zur Klagebefugnis der NADA aus einer Schiedsvereinbarung zwischen Athleten/-innen etabliert werden kann.

Eine anderweitige, gesetzliche Regelung könnte beispielsweise durch eine geänderte Stellung der Athleten/-innen und Athletenbetreuer/-innen (als Unternehmer im Sinne des BGB) erreicht werden.

Fazit

Das bestehende Anti-Doping-Gesetz ist aus Sicht der NADA gut. Die Normen haben sich grundsätzlich bewährt. Die bevorstehende Revision sollte das gesamte Gesetzeskonstrukt stärken. Die Überarbeitung einzelner Schwerpunkte trägt dazu bei, dass das Gesetz weiter in seiner rechtlichen und tatsächlichen Anerkennung akzeptiert wird und den staatlichen Ermittlungsstellen die erforderlichen Grundlagen einer effektiven und zielgerichteten Ermittlungsarbeit liefert. Die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsstellen und der NADA ist weiter zu fördern. Der Hinweisgeberschutz sowie ergänzende Sanktionsmaßnahmen für Athletenbetreuer/-innen sind aus Sicht der NADA weitere maßgebliche Schwerpunkte der Gesetzesrevision.

Bonn, den 16. Oktober 2019

Dr. Andrea Gotzmann
Vorstandsvorsitzende

Dr. Lars Mortsiefer
Ressortleiter Recht, Vorstandsmitglied