



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch den Geschäftsführenden Ausschuss der AG Sportrecht unter Beteiligung des Ausschusses Strafrecht

**zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur
Änderung des Anti-Doping-Gesetzes des
Bundesministeriums der Justiz und für
Verbraucherschutz, des Bundesministeriums des
Innern, für Bau und Heimat und des
Bundesministeriums für Gesundheit.**

Stellungnahme Nr.: 21/2021

Berlin, im März 2021

Mitglieder des Gf. Ausschusses AG Sportrecht

- RA Dr. Jörg Alvermann, Köln (Vorsitzender)
- RA Dr. Jan Friedrich Beckmann, Hamburg
- RA Prof. Dr. Christian Duve, Frankfurt am Main
- RA Karl Hamacher, Köln
- RAin Prof. Dr. Anne Jakob, Karben
- RA Jan Pommer, Köln
- RAin Inka Müller-Schmäh, Potsdam
- RA Dr. Martin Schimke, Düsseldorf
- RA Dr. Thomas Summerer, München
- RA Christof Dietrich Wieschemann, Bochum (Berichterstatter)
- RAin Sandra Wilhelm, Pulheim

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- RA Manfred Aranowski, Berlin

Mitglieder des Ausschusses Strafrecht

- RA Dr. Rainer Spatscheck, München (Vorsitzender)
- RA Stefan Conen, Berlin
- RAin Dr. Gina Greeve, Frankfurt am Main

Deutscher Anwaltverein

Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel

Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

- RA Prof. Dr. Stefan Kirsch, Frankfurt am Main
- RAin Dr. Jenny Lederer, Essen
- RA Prof. Dr. Bernd Müssig, Bonn
- RA Dr. Ali B. Norouzi, Berlin (Berichterstatter)
- RAin Dr. Anna Oehmichen, Mainz
- RAin Gül Pinar, Hamburg
- RA Michael Rosenthal, Karlsruhe
- RA Martin Rubbert, Berlin
- RAin Dr. Heide Sandkuhl, Potsdam

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- RAin Tanja Brexl, Berlin
- RAin Evelyn Westhoff, Referentin

Verteiler

- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Bundesministerium für Gesundheit
- Rechts- und Verbraucherschutzausschuss, Innenausschuss des Deutschen Bundestages
- Vorsitzender des Rechts- und Verbraucherschutzausschusses des Deutschen Bundestages
- Vorsitzender des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
- Sportausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages
- Landesjustizministerien
- Rechts- und Innenausschüsse der Landtage
- Bundesgerichtshof
- Bundesanwaltschaft
Vorstand des Deutschen Anwaltvereins
- Landesverbände des Deutschen Anwaltvereins
- Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen Anwaltvereins
- Strafrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins
- Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins
- Strafrechtsausschuss der Bundesrechtsanwaltskammer
- Vorsitzende des Strafrechtsausschusses des KAV, BAV
- Vorsitzende des FORUM Junge Anwaltschaft des DAV
Deutscher Strafverteidiger e. V.
- Regionale Strafverteidigervereinigungen
- Organisationsbüro der Strafverteidigervereinigungen und -initiativen
Arbeitskreise Recht der im Bundestag vertretenen Parteien
- Deutscher Richterbund
- Bund Deutscher Kriminalbeamter
- Deutscher Olympischer Sportbund
Strafverteidiger-Forum (StraFo)
- Neue Zeitschrift für Strafrecht, NStZ
- Strafverteidiger
- SpuRt Zeitschrift für Sport und Recht
- Juris
- KriPoZ Kriminalpolitische Zeitschrift
- Prof. Dr. Jürgen Wolter, Universität Mannheim
- ver.di, Bereich Recht und Rechtspolitik
- Deutscher Juristentag (Präsident und Generalsekretär)
- Prof. Dr. Schöch, LMU München

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt mehr als 62.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 252 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene

I. Empfehlung zur Änderung der Kronzeugenregelung

A. Tenor

Der Deutsche Anwaltverein begrüßt die Einführung einer Kronzeugenregelung in § 4 a des Anti-Doping-Gesetzes, weist aber darauf hin, dass alleine von der Einführung der Kronzeugenregelung kaum ausreichende Motivationsanreize ausgehen, die zu einer wesentlichen Verbesserung der Erkenntnismöglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden führen werden. Eine weitere Qualifizierung der Strafverfolgungsbehörden und die Einführung weiterer Schwerpunktstaatsanwaltschaften erscheint notwendig, weil nicht zuletzt der Evaluierungsbericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der im Anti-Doping-Gesetz enthaltenden straf- und strafverfahrensrechtlichen Regelungen aus dem November 2020 ein nicht unerhebliches Vollzugsdefizit und einen hohen Anteil von aus Opportunitätsgründen eingestellter Ermittlungsverfahren dokumentiert. Dies führt zu einer geringen Straferwartung und macht die Notwendigkeit einer Strafreduktion aus Sicht der betroffenen Athleten und Athletinnen wenig wahrscheinlich, sodass es an einem echten Motivationsanreiz, sein Wissen zu offenbaren, fehlen wird.

Verfolgungsdefizite befriedigen zudem nicht den Wunsch vieler des Selbstdoping überführten Täter mit eigenem Wissen zu einer „Säuberung“ des Sports beizutragen.

B. Hintergrund

1) Der Deutsche Anwaltverein hat in seiner Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Sportausschusses im Deutschen Bundestag zum Thema Änderungs- und Ergänzungsbedarf im Anti-Doping-Gesetz im Oktober 2019 (Ausschussdrucksache 19(5)150) als Ergänzung der im World Anti-Doping-Code bereits geltenden Kronzeugenregelung, die Aufnahme einer sinnentsprechenden Regelung in das Anti-Doping-Gesetz empfohlen. Im Bereich der Verfolgung von Dopingverstößen besteht eine Verantwortungsteilung zwischen Staat und Sport, die sich von anderen Bereichen

des gesellschaftlichen Lebens, in denen der Staat autonom und allein zur Rechtssetzung und Durchsetzung befugt ist, stark unterscheidet. Der Deutsche Anwaltverein hatte ausgeführt, dass im Geltungsbereich des Welt Anti-Doping-Codes das Resultmanagement nur eingeschränkter rechtsstaatlicher Garantien zum Schutz des Beschuldigten im Strafverfahren unterliegt, die im Geltungsbereich des Grundgesetzes und im Anwendungsbereich der Strafprozessordnung als selbstverständlich gelten müssen. Die Novellierung des Welt Anti-Doping-Codes 2021 zeigt insoweit Fortschritte, bleibt aber im Ergebnis noch lückenhaft.

Auch in der Neufassung des Art. 10.7.1 WADC 2021 beinhaltet die verbandsrechtliche Kronzeugenregelung ein so hohes Maß an Prognoseunsicherheit, dass damit ein Motivationsanreiz für einen Athleten kaum einher geht. Wesentliche Änderungen in dem Art. 10.7.1 WADC gegenüber dem früheren Art. 10.6.1 sind ausgeblieben. Eine Änderung soll lediglich Absprachen in einem frühen Stadium des Verfahrens ermöglichen, die aber dem weitgehenden Ermessen der Antidopingorganisation unterliegen, zukünftig aufgehoben und von anderen Antidopingorganisationen angefochten werden können.

Wesentlich ist aber, dass es noch immer einigen Sportorganisationen an der Bereitschaft zur effektiven Bekämpfung des Dopings in den eigenen Reihen zu fehlen scheint, was gerade im internationalen Gewichtheber-Verband erkennbar wurde. Aus Sicht des Athleten und der Verteidigung ist daher nicht sichergestellt, dass es zu einem erfolgreichen Abschluss des mit einer Aussage ermöglichten Ermittlungsverfahrens kommen wird. Für diesen Fall werden Athleten trotz der erheblichen Eigengefährdung durch die Aussage um den erhofften Erfolg gebracht.

Der Athlet unterliegt zudem einem Mitwirkungsgebot im Verbandsrecht, das dem strafverfahrensrechtlichen Grundsatz, dass niemand dazu verpflichtet werden darf, sich selbst einer Straftat zu bezichtigen, gegen sich selbst als Beschuldigter auszusagen oder in sonst einer Weise an der eigenen Überführung aktiv mitzuwirken, strikt zuwider läuft. Die Rechtsprechung hält dies dennoch für zulässig. Der Gesetzgeber hat sich bisher gegen ein Beweisverwertungsverbot im Anti-Doping-Gesetz entschieden, sodass im verbandsrechtlichen Verfahren gewonnene Erkenntnisse im staatlichen Strafverfahren gegen den Beschuldigten verwendet werden können.

Dies mögen Gründe sein, warum auch die nationalen Antidopingagenturen und die Weltantidopingagentur zur Aufklärung führende Hinweise kaum von (selbst-) dopenden Sportlern erhält, sondern vornehmlich von keinem eigenen Strafvorwurf ausgesetzten „Whistleblowern“ aus dem Umfeld der Sportler.

Mit der gebotenen Vorsicht bei der Prognose erwarten die Verfasser von der Neufassung der Kronzeugenregelung im WADC 2021 keine wesentlichen Impulse für die Dopingaufklärung.

2) Nach dem Evaluierungsbericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der im Anti-Doping-Gesetz enthaltenen straf- und strafverfahrensrechtlichen Regelungen sind ermittlungsverfahrensauslösend in erster Linie Anzeigen oder informatorische Mitteilungen der NADA (65,0 %), überwiegend aus einer positiven Dopingprobe (56 von 103 Ermittlungsverfahren) oder auf anonyme Hinweise über ihr BKMS-Meldesystem „Sprich's an“ (9 Verfahren) (Seite 39 des Evaluationsberichts). Nicht zuletzt wegen der Gefahr einer Bemakelung des staatlichen Strafverfahrens durch Erkenntnisse aus einem vorangegangenen verbandsrechtlichen Verfahren, in dem der Athlet der Mitwirkungspflicht unterliegt, sollte es hingegen Anspruch des Staates sein, mit dem eigenen rechtsstaatlichen Ermittlungsverfahren das verbandsrechtliche Verfahren zu befruchten. Dies verlangt nach einer Kronzeugenregelung, die einen höheren Motivationsanreiz beinhaltet, als jene des WADC. Das in einem staatlichen Verfahren offenbarte Wissen kann nachfolgend nach Art. 10.7.1.1 ii) WADC 2021 auch als substantial assistance von der Anti-Doping-Organisation verwertet werden.

3) Sofern nach dem vorliegenden Referentenentwurf die dopingspezifische Kronzeugenregelung sich an jener des § 31 BtMG orientiert, steht aber aufgrund der Erfahrungen im Verbandsstrafrecht zu befürchten, dass von der neuen Kronzeugenregelung die erhoffte Wirkung allein nicht ausgeht. Nur in 25,2 % der Fälle möglichen Selbstdopings ergab sich der Anfangsverdacht aus anderen Ermittlungsverfahren, insbesondere aus Ermittlungen gegen Händler von Dopingmitteln. In 54,4 % der Verfahren wurden zudem keine eigenen Ermittlungen durch die Strafverfolgungsbehörden in den Akten dokumentiert.

Die Erkenntnisse entstammten meist der NADA. Sofern die Strafverfolgungsbehörden eigene Ermittlungsmaßnahmen einleiteten, bestanden diese im Wesentlichen aus Durchsuchungen und chemischen Analysen (Seite 40).

Ein wesentliches Motiv für die Einführung eines Anti-Doping-Gesetzes war, dass die Verbände über für notwendige gehaltene Ermittlungsmethoden, die mit der Ausübung unmittelbaren Zwangs einhergehen und die in den persönlichen Lebensbereich eindringen, wie Durchsuchungen und Beschlagnahmen, nicht verfügen. Insoweit zeigt der Evaluierungsbericht zwar einen Beitrag der Strafverfolgungsbehörden, nicht aber in dem erwarteten Umfang und mit dem erhofften Erfolgswert. Überwiegend scheint der Erkenntnisgewinn eher von den Anti-Doping-Organisationen auf die Strafverfolgungsbehörden übertragen zu werden, nicht umgekehrt.

Es zeigt sich zudem, dass gegenwärtig in der Strafverfolgung sowohl bei den Verbänden wie auch bei den staatlichen Strafverfolgungsbehörden selbst- oder fremdbelastende Aussagen von Sportlern keine Rolle spielen. Gleichzeitig werden sie von allen Beteiligten wegen des großen Dunkelfeldes aber für wesentlich gehalten, weil bisher die Staatsanwaltschaft nur begrenzte Möglichkeiten der Kenntniserlangung habe.

Eine Kronzeugenregelung kann einen Motivationsanreiz bieten, durch freiwilliges Offenbaren von Wissen die drohende Strafe zu reduzieren.

In diesem Zusammenhang spielt allerdings eine Erkenntnis der Evaluation eine wesentliche Rolle, nämlich dass die Verfahren, die wegen des Verstoßes gegen das Selbstdopingverbot geführt worden sind, fast ausnahmslos nach § 170 Abs. 2 StPO oder § 153 StPO eingestellt wurden, zum großen Teil weil es den beteiligten Strafverfolgungsbehörden und auch den Gerichten an praktischen Erfahrungen mit dem Umgang des Anti-Doping-Gesetzes fehlt.

Zum Nachteil der Betroffenen erfolgte auch dann eine Einstellung des Verfahrens gem. § 153 StPO oder § 153 a StPO, wenn ein hinreichender Tatverdacht tatsächlich nicht bestand und eine Einstellung gem. § 170 Abs. 2 StPO hätte erfolgen müssen. Dabei trat zugleich zu Tage, dass in den Bereichen der drei existierenden Schwerpunktstaatsanwaltschaften die Verfahren seltener eingestellt wurden als bei den anderen, nichtspezialisierten Strafverfolgungsbehörden.

Das Ergebnis ist doppelt relevant.

Zum einen ergibt aus der geringen Verurteilungswahrscheinlichkeit zumindest für den Bereich des staatlichen Strafverfahrens nur ein geringer negativer Motivationsanreiz, sich normenkonform und damit frei von Doping zu verhalten. Zugleich lässt die geringe Verurteilungswahrscheinlichkeit die Notwendigkeit, eine Strafreduktion nur durch Offenbarung des Wissens zu erlangen, nicht erkennen.

Im Hinblick auf die angestrebte Kronzeugenregelung ist zudem die Wahrscheinlichkeit, dass das mit dem offenbarten Wissen geförderte Ermittlungsverfahren gegen einen Dritten zu einem Ermittlungserfolg führt, relativ gering, weil mit gegenwärtig sehr hoher Wahrscheinlichkeit auch das Verfahren eingestellt werden wird. Vielfach entwickeln – auch gefördert durch die öffentliche Erwartungshaltung – des Dopings überführte Täter einen „Läuterungsprozess“, der mit Erklärungen einhergeht, zukünftig für „den sauberen Sport“ eintreten zu wollen. Die Erwartungshaltung, mit einer Offenbarung des Wissens zu einer „Säuberung“ beizutragen, wird durch ein ineffizientes Verfolgungssystem nicht erfüllt. Daraus resultiert ein mangelnder positiver Motivationsanreiz, freiwillig Wissen zu offenbaren. Mit der gebotenen Vorsicht der Prognose steht zu erwarten, dass die Kronzeugenregelung allein die erwartete Wirkung nicht haben wird.

C) Problemlösung

1) Die Formulierung der Kronzeugenregelung und die Anlehnung an § 31 BtMG folgt den Anregungen aus der Literatur (siehe die Nachweise bei Summerer, PHB Sportrecht, 4. Auflage, Kapitel 3, Zif. 406, Fn. 655 und Hauptmann/Klamann, Whistleblower und Kronzeugen: Bedeutung und Regelungsbedarf im Interesse einer effizienteren Aufdeckung von Dopingverstößen im Sport, in SpuRt 5/2019, 190ff, 197).

Im Bereich des BtMG sind demotivierende strukturelle Verfolgungsdefizite wie im Anti-Doping-Gesetz weniger verbreitet. Eine Lösung könnte sich ergeben, wenn Voraussetzung der Reduzierung der Strafe nicht der außerhalb des Einflussbereiches des selbst dopenden Athleten liegende Ermittlungserfolg wäre. Voraussetzung könnte stattdessen die objektive Eignung des offenbarten Wissens zur Aufdeckung einer Straftat sein. Deren Beurteilung ist von dem späteren Schicksal des eingeleiteten Ermittlungsverfahrens gegen den belasteten Dritten unabhängig. Damit würde indes begrifflich Neuland betreten und ein Widerspruch zu § 31 BtMG und § 46b StGB geschaffen werden.

2) Eine solche Konstruktion könnte zudem abstrakt zu Falschbeschuldigungen motivieren. Solche Bedenken sind auch bereits im Gesetzgebungsverfahren des Anti-Doping-Gesetzes von Athletenvertreterinnen und Vertretern geäußert worden, ohne dass in der Evaluation ein solcher Fall bekannt geworden wäre (Seite 51 des Evaluationsberichtes Anti-Doping-Gesetz). Die abstrakte Gefahr der Falschbeschuldigung realisiert sich damit vermutlich eher nicht.

Bei einer Reduzierung der Anforderung an die Aufklärungshilfe würde außerdem der Konflikt der Privilegierung des Nachtatverhaltens mit dem in § 46 StGB niedergelegten Schuldprinzip größer werden. Das Nachtatverhalten kann die einmal entstandene Schuld nicht beseitigen. Der Gesetzgeber hat daher diesen Bruch mit dem Schuldprinzip nur bei solchen Taten überwunden, an deren Aufklärung ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Auf diese Bedenken hat der Deutsche Anwaltverein in seiner Stellungnahme (Ausschussdrucksache 19(5)150, Seite 5 und 6) aufmerksam gemacht, zugleich aber mit anderen Autoren (Cherkeh, Stärkung des Hinweisgeberschutzes durch Kronzeugenregelung im Anti-Doping-Gesetz in SPuRT 4/2019 Seite 167, Seite 168) herausgearbeitet, dass der bisherige Verweis auf die allgemeine Kronzeugenregelung gerade den gedopten Sportler vom Privileg ausschließt, während die aus reiner Gewinnsucht handelnden Hintermänner privilegiert werden. Dieser Widerspruch soll durch die spezialgesetzliche Kronzeugenregelung aufgelöst werden, rechtfertigt aber nicht eine Privilegierung des durch Selbstdoping straffällig gewordenen Täters durch Reduzierung der Voraussetzungen eines Strafnachlasses, gegenüber dem Täter eines anderen Delikts.

3. Anregung zur Einführung weiterer Schwerpunktstaatsanwaltschaften:

Eine Kronzeugenregelung erscheint aus Sicht des Deutschen Anwaltvereins nur sinnvoll im Kontext eines effizienten und konsistenten Strafermittlungs- und Verfolgungssystems.

Der Deutsche Anwaltverein nimmt daher diese Stellungnahme zum Anlass, sich mit einem weiteren Hinweis des Evaluierungsberichtes Anti-Doping-Gesetz auseinander zu setzen, der im Anschluss an die Anregung der NADA die Bildung weiterer Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften empfiehlt. Der Deutsche Anwaltverein schließt sich dieser Anregung an.

Der Evaluierungsbericht Anti-Doping-Gesetz hat gezeigt, dass die fehlende praktische Erfahrung mit Dopingfällen bei den Ermittlern auch in Fällen, bei denen ein hinreichender Tatverdacht nicht bestand, zu belastenden Ermittlungsmaßnahmen (Durchsuchung) führen und dass Unsicherheiten in der Rechtsanwendung und gegenüber der Materie zu einer Scheu vor einem unbekanntem Deliktsbereich und/oder zu Einstellungen allein aus Praktikabilitätsabwägungen führen.

Sowohl im Sinne der Generalprävention, aber auch aus rechtsstaatlichen Überlegungen im Hinblick auf den von einem Ermittlungsverfahren Betroffenen, muss der Staat eine weitgehend konsistente Rechtsanwendung und bundesweit weitgehend gleich qualifizierte Ermittlungsverfahren gewährleisten. Eine der wesentlichen Aufgaben der Strafverteidigung ist die Überwachung und Durchsetzung solcher Garantien, die im System des Strafrechtes und des Strafverfahrensrechtes angelegt sind, um den von einem Ermittlungs- und Strafverfahren Betroffenen vor staatlicher Willkür zu schützen. Eine weitergehende Qualifizierung der an den Ermittlungsverfahren Beteiligten kann sicherstellen, dass die verfahrensabschließenden Entscheidungen sich ausschließlich aus zutreffender Rechtsanwendung ergeben und frei von Zufälligkeiten sind. Dies dient den Interessen der Verteidigung und des Betroffenen.

4) Im Ergebnis lässt bei den wegen Selbstdopings straffällig gewordenen Athleten nur ein effizientes und konsistentes Strafermittlungs- und Verfolgungssystem die Notwendigkeit erkennen, über eine Offenbarung des verfügbaren Wissens eine Straferleichterung zu erlangen und nur die Erwartung, dass das eigene Wissen zu einer Säuberung des Sports durch Überführung anderer Täter beitragen kann, wird eine Eigenmotivation der Athleten erzeugen, von der Kronzeugenregelung Gebrauch zu machen.

Ohne solche Maßnahmen steht zu befürchten, dass die erwarteten Impulse von der Kronzeugenregelung nicht ausgehen.