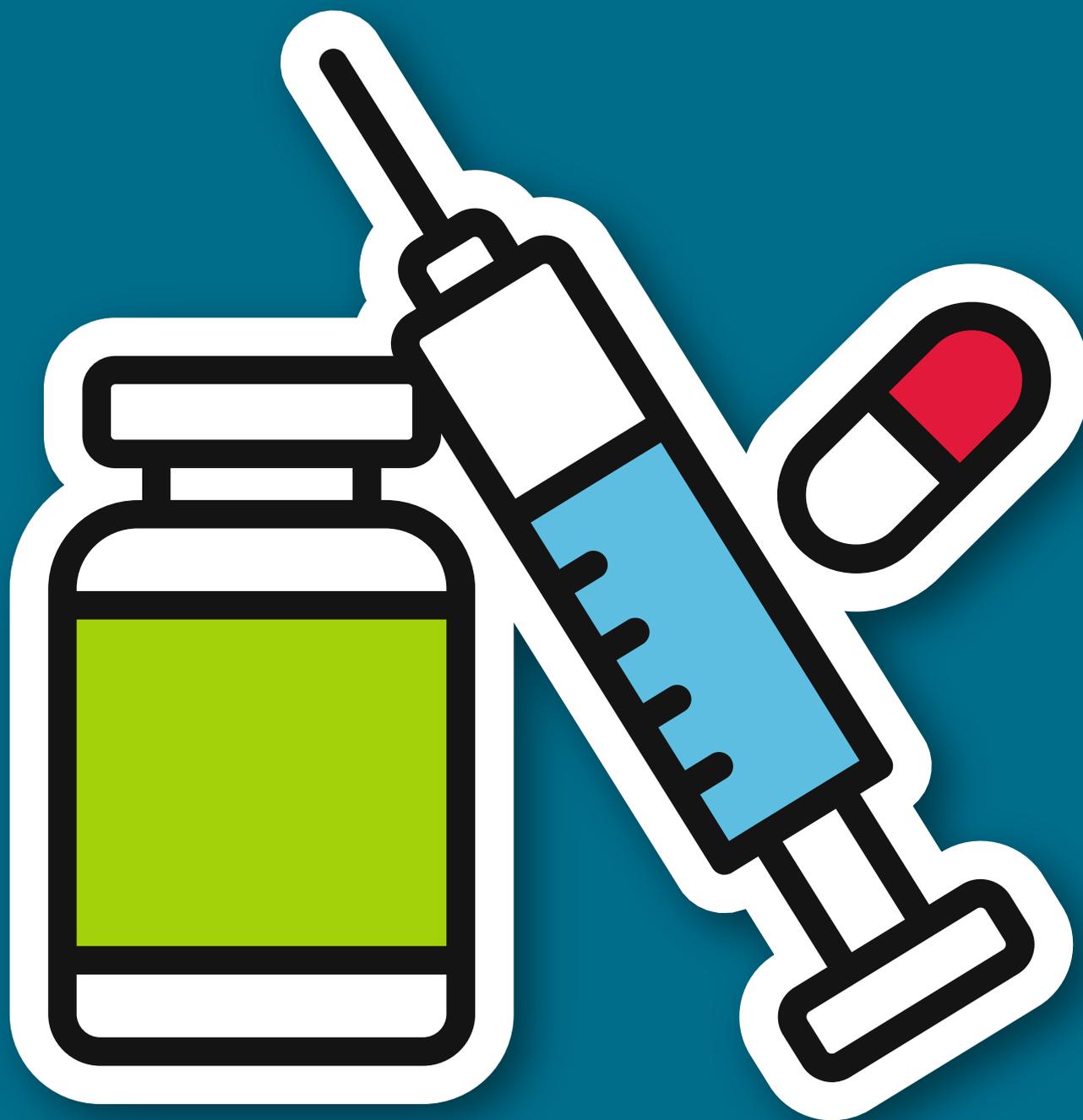


Strafbarkeit des Selbstdopings im Sport – Bericht des Bundesrates

vom 10. Dezember 2021



Strafbarkeit des Selbstdopings im Sport

Bericht des Bundesrates vom 10. Dezember 2021 in Erfüllung des Postulats 19.4366
Dobler vom 27. September 2019

Magglingen 2022

Dr. Jörg Annaheim, LL.M.
Markus Feller
Dr. Marco Steiner

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6	7. Rechtsvergleich	26
		7.1 Mitgliedstaaten des Europarats	26
		7.2 Die Strafbarkeit des Selbstdopings in ausgewählten Staaten	26
		7.3 Die strafrechtliche Regelung des Selbstdopings in Deutschland	27
Abkürzungsverzeichnis	8		
1. Ausgangslage	9		
1.1 Auftrag	9		
1.2 Ziel und Aufbau des Berichts	9		
2. Verfassungsauftrag im Bereich des Sports	10	8. Rechtspolitischer Ausblick: Für und Wider die Strafbarkeit des Selbstdopings	30
2.1 Geschichtliche Wurzeln der Sportverfassung	10	8.1 Argumente für die Straffreiheit des Selbstdopings: Status quo	30
2.2 Regelungsgehalt des «Sportartikels» (Artikel 68 BV)	11	8.2 Argumente für die Bestrafung des Selbstdopings: Neuregelung	32
2.3 Zuständigkeit von Sport und Staat	11	8.3 Parallelen zur Betäubungsmittelgesetzgebung	34
2.4 Verfassungsrechtliche Grundlage der Doping- bekämpfung	12		
3. Der Sport zwischen Selbstregulierung und staatlicher Gesetzgebung	14	9. Ausgewählte Fragen zu einer Strafnorm des Selbstdopings	36
3.1 Verbandsrecht und staatliches Recht	14	9.1 Anforderungen an eine neue Strafnorm	36
3.2 Ökonomisierung und Verrechtlichung des Sports	15	9.2 Geschütztes Rechtsgut	36
3.3 Sportrecht und Sportstrafrecht	17	9.3 Tathandlung	37
		9.4 Täterkreis	37
		9.5 Kronzeugenregelung	38
4. Doping in Sport und Gesellschaft	18	10. Folgerungen	40
4.1 Leistungsmanipulation im gesellschaftlichen Alltag	18	10.1 Geltungsanspruch des Anti-Doping-Strafrechts	40
4.2 Doping im Breiten- und Freizeitsport	19	10.2 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	40
4.3 Doping im Leistungs- und Spitzensport	19		
5. Grundlagen der sportrechtlichen Dopingbekämpfung	21	11. Anhang	42
5.1 Internationale Übereinkommen	21	11.1 Glossar	42
5.2 Internationale und nationale Regelwerke des organisierten Sports	21	11.2 Literaturverzeichnis	43
5.3 Nationales Recht: Sportförderungsgesetz des Bundes	22	11.3 Materialienverzeichnis	46
6. Geltende Regelung des Dopingverbots	23		
6.1 Verbandsrecht: Regelwerk der WADA	23		
6.2 Staatliches Recht: Sportförderungsgesetz des Bundes	23		
6.3 Fallzahlen zur Sanktionspraxis	25		

Zusammenfassung

Dopingbekämpfung als primäre Zuständigkeit des organisierten Sports

Das Sportförderungsgesetz definiert Doping als Missbrauch von Mitteln und Methoden zur Steigerung der körperlichen Leistungsfähigkeit im Sport. Verstanden wird dies in aller Regel als Leistungsmanipulation mit dem Ziel der unredlichen Besserstellung im sportlichen Wettkampf. Die Aufdeckung und Sanktionierung von Dopingmissbrauch liegt in der Primärzuständigkeit des privatrechtlich organisierten Sports. Grundlage des weltweiten Kampfs gegen Doping bilden die Regularien der World Anti-Doping Agency (WADA). Diese sind für die Schweiz im Dopingstatut von Swiss Olympic niedergelegt und bilden die Grundlage für Disziplinarmaßnahmen der Sportverbände.

Entwicklung der staatlichen Dopingbekämpfung

Parallel zur privatrechtlichen Dopingbekämpfung haben die internationale Staatengemeinschaft und in deren Gefolge die Mitgliedstaaten von UNESCO und Europarat internationale und nationale Regelwerke der Dopingbekämpfung geschaffen. Auf dieser Grundlage hat sich das Prinzip der staatlichen Strafbarkeit sowohl des Fremddopings als auch des Selbstdopings allmählich entwickelt. Sämtliche Nachbarstaaten der Schweiz stellen inzwischen beide Formen des Dopings unter Strafe. In der Schweiz wird Fremddoping seit 2000 bestraft, während Selbstdoping strafrechtlich nicht sanktioniert wird. Gestützt auf internationales Recht besteht keine Verpflichtung der Schweiz, Selbstdoping unter staatliche Strafe zu stellen.

Doping im Alltag

Der Konsum leistungssteigernder Substanzen ist kein auf den Wettkampfsport beschränktes Problem. Die Steigerung der Leistungsfähigkeit im Berufs- und Privatleben durch «Doping im Alltag» ist gesellschaftliche Realität und wirft grundsätzlich Fragen der Gesundheitspolitik auf. Ungeachtet der Risiken sind «Doping im Alltag» und der damit häufig einhergehende Arzneimittelmissbrauch in der öffentlichen Debatte unterrepräsentiert.

Im Bereich der Drogenpolitik ist der staatliche Strafanspruch Gegenstand von Reformbemühungen. Eine Überprüfung der Sanktionierung des Betäubungsmittelkonsums hat der Bundesrat am 28. April 2021 in die Wege geleitet.

Die Debatte über die Schaffung eines neuen Straftatbestands «Selbstdoping im Sport» hat diesen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Soweit im Bereich der Drogenpolitik verschiedene Optionen der Entkriminalisierung geprüft werden, besteht hinsichtlich der Neukriminalisierung des Selbstdopings im Sport eine erweiterte Begründungspflicht. Die Problematik kann nicht ausschliesslich aus dem Blickwinkel des Sports betrachtet werden. Die Entwicklungen im Bereich des Gesundheits- und Betäubungsmittelrechts sind zu berücksichtigen.

Schutz der Lauterkeit des sportlichen Wettbewerbs

Geschütztes Rechtsgut eines strafbewehrten Selbstdopingverbots ist nicht primär die Gesundheit der Sportlerin oder des Sportlers, sondern vielmehr die Integrität des Sports an sich bzw. enger betrachtet die Lauterkeit des sportlichen Wettbewerbs. Im Vordergrund steht der Schutz des ehrlichen Wettkampfs. Wer an einem Wettkampf teilnimmt, soll in das regelkonforme Verhalten der Konkurrenz vertrauen dürfen. Wenn im Rahmen des so verstandenen Rechtsgüterschutzes auch die Gesundheit der einzelnen Athletin oder des einzelnen Athleten mitgeschützt wird, ist dies eine gesundheitspolitisch erwünschte Begleiterscheinung des Wettbewerbschutzes, aber nicht das primäre Schutzziel einer entsprechenden Strafnorm.

Strafbarkeit

Aus der Perspektive des Wettbewerbsschutzes ist die strafrechtlich unterschiedliche Sanktionierung von Selbst- und Fremddoping nicht stichhaltig. In beiden Fällen liegt eine unzulässige Verfälschung des Wettbewerbs vor. Wenn daher Fremddoping unter Strafe steht, Selbstdoping aber nicht bestraft wird, trifft der Gesetzgeber bei vergleichbarem Unrechtsgehalt eine Unterscheidung, die unter dem Aspekt des Schuldstrafrechts grundsätzliche Fragen aufwirft.

Die Tatsache, dass in der schweizerischen Rechtsordnung Wettbewerbsverfälschung im Falle des Fremddopings strafwürdiges Verhalten darstellt, Selbstdoping aber nicht strafwürdig ist, lässt sich in erster Linie entstehungszeitlich begründen. Bei der Einführung der Strafbarkeit des Fremddopings Ende des letzten Jahrtausends war man in der Schweiz der festen Überzeugung, dass der privatrechtliche Sanktionsanspruch bei Selbstdoping wesentlich effektiver ist, weil die langen Sperrern generalpräventiv wirken.

Effektivität der Dopingbekämpfung

Die Dunkelziffer des Dopingmissbrauchs bewegt sich weiterhin in einem problematischen Bereich. Die Aufklärungserfolge der Strafverfolgungsbehörden entsprechen nicht den ursprünglichen Erwartungen des Gesetzgebers. Die Schaffung einer neuen Strafnorm des Selbstdopings trägt dazu bei, die Sanktionsnormen der bundesrechtlichen Dopingbekämpfung zu vereinheitlichen und die Harmonisierung des internationalen Anti-Doping-Strafrechts zu unterstützen. Ob damit im Ergebnis auch die Effektivität der staatlichen Dopingbekämpfung gesteigert und insbesondere die Informationsbeschaffung der Strafverfolgungsbehörden bei der Aufdeckung von Doping-Netzwerken verbessert wird, kann letztlich erst aufgrund einschlägiger Praxiserfahrung beurteilt werden.

Handlungsoptionen

Soweit das Anti-Doping-Strafrecht den Schutz der Integrität des Sports bzw. des lautereren sportlichen Wettbewerbs bezweckt, gibt es aus heutiger Sicht gewichtige Gründe, die beiden Formen des Dopings unter dem Aspekt der Strafbarkeit gleich zu behandeln und daher Selbstdoping neu unter Strafe zu stellen. Selbstdoping ist ein Akt qualifizierter Leistungsmanipulation, verstösst gegen die Grundwerte des Sports und unterläuft nicht zuletzt die gesetzlichen Ziele der Sportförderungs politik des Bundes.

Da die geltende Regelung bislang nicht als offensichtliche Strafbarkeitslücke verstanden und somit auch nicht grundsätzlich in Frage gestellt worden ist, liesse sich damit auch eine Beibehaltung des Status quo begründen. Dies nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass Selbstdoping im Rahmen des Disziplinarrechts der Sportverbände mit Sanktionen geahndet wird.

Schlussfolgerungen des Bundesrates

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass sich eine strafrechtliche Regelung des Selbstdopings aufdrängt. Die damit einhergehenden strafrechtsdogmatischen Fragen sind im Rahmen einer anstehenden Revision des Bundesgesetzes über die Förderung von Sport und Bewegung vertieft zu prüfen.

Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (Nationalrat: AB N; Ständerat: AB S)
aBV	(alte) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101)
aSpoFöG	Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport vom 17. März 1972 (AS 1972 897, 1987 107, 1994 1390, 1995 1458, 2000 1891, 2001 2790, 2007 5779), in Kraft bis 30. September 2012
AntiDopG	(deutsches) Gesetz gegen Doping im Sport (Anti-Doping-Gesetz) vom 10. Dezember 2015 (BGBl. S. 2210)
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts (Bern)
BASPO	Bundesamt für Sport
BBl	Bundesblatt
BetmG	Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz) vom 3. Oktober 1951 (SR 812.121)
BGBL.	Bundesgesetzblatt (Deutschland)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung (Lausanne)
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
Bst.	Buchstabe
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache (Deutschland)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
Causa Sport	Die Sport-Zeitschrift für nationales und internationales Recht sowie für Wirtschaft
CST	Centro Sportivo Nazionale della Gioventù di Tenero (Nationales Jugendsportzentrum Tenero; Organisationseinheit des BASPO)
DOSB	Deutscher Olympischer Sportbund
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
ff.	folgende (Artikel, Seiten, Randziffern)
FHG	Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0)
Fn.	Fussnote
HMG	Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz) vom 15. Dezember 2000 (SR 812.21)
IPRG	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht vom 18. Dezember 1987 (SR 291)
IOC	International Olympic Committee (Internationales Olympisches Komitee)
KriPoZ	Kriminalpolitische Zeitschrift
N	Note
Rz.	Randziffer
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SpoFöG	Bundesgesetz über die Förderung von Sport und Bewegung (Sportförderungsgesetz) vom 17. Juni 2011 (SR 415.0), in Kraft ab 1. Oktober 2012
SpuRt	Zeitschrift für Sport und Recht
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung) vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
SuG	Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz) vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1)
TAS	Tribunal Arbitral du Sport (Sportschiedsgericht des IOC)
UWG	Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom 19. Dezember 1986 (SR 241)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WADA	World Anti-Doping Agency
WADC	World Anti-Doping-Code
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
zit.	zitiert

1. Ausgangslage

1.1 Auftrag

Am 27. September 2019 reichte Nationalrat Marcel Dobler das Postulat 19.4366 «Dopingkonsum soll strafrechtlich verfolgt werden können» ein. Der Bundesrat beantragte am 27. November 2019 die Annahme des Postulats. In der Folge stimmte der Nationalrat dem Vorstoss am 20. Dezember 2019 zu. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht über die Vor- und Nachteile einer strafrechtlichen Verfolgung des Eigengebrauchs von Doping sowie der Anwendung von verbotenen Methoden an sich selbst zu erstatten, insbesondere im Hinblick auf die strafrechtlichen Beweissicherungsmöglichkeiten, eine präventive Wirkung sowie auf die Erfassung des möglichen Täterkreises (klassischer Leistungssport, nicht Kraftsport/Bodybuilding usw.) und dessen Sanktionierung (Möglichkeit einer Strafmilderung für den Sportler, sog. Kronzeugenregelung).

Unter Berücksichtigung einer rechtsvergleichenden Analyse der anderen europäischen Länder soll geprüft werden, wie die Rechtslage geändert werden könnte, sodass der Eigengebrauch von Doping sowie die Anwendung von verbotenen Methoden an sich selbst strafrechtlich verfolgt werden kann, um auch eine verbrecherische Tätigkeit der Teilnehmer (Hintermänner und Profiteure) aufzudecken, sowie wie sich eine solche strafrechtliche Verfolgung auf das heutige Sportsystem auswirken würde (Konkurrenz paralleler Verfahren, Informationsaustausch usw.).»

In der Begründung wies der Postulant darauf hin, dass der Sport im Rahmen seines Regelwerks nicht fähig sei, das Dopingproblem zu lösen. Dies belege die «Operation Aderlass», die durch eine Razzia anlässlich der Nordischen Weltmeisterschaften 2019 in Seefeld bekannt geworden war und zur Aufdeckung eines internationalen Dopingnetzes führte.¹ Aus diesem Grund habe der Staat die Schattenseiten des Sports mit seinem Gewaltmonopol zu bekämpfen.

1.2 Ziel und Aufbau des Berichts

Doping verstösst gegen die Grundregeln des Sports. Künstliche Leistungssteigerung ist ein Phänomen, das nicht nur auf den unterschiedlichen Leistungsstufen des Sports, sondern auch im gesellschaftlichen Alltag mit grossen Herausforderungen verbunden ist.

Ziel des Berichts ist es, die Bedeutung des Dopings in Sport und Gesellschaft darzustellen, die organisatorisch-institutionellen Grundlagen der Dopingbekämpfung im Sport zu erläutern und die rechtlichen Rahmenbedingungen des Fremd- und Selbstdopings einzuordnen. Damit sollen die Voraussetzungen für die Klärung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs im Bereich des Selbstdopings geschaffen werden: einer Modalität des Dopings, die heute im Unterschied zum Fremddoping nicht unter Strafe steht.

Gestützt auf diese Zielsetzung sollen zunächst der Verfassungsauftrag im Bereich des Sports (Ziffer 2) und das Zusammenspiel zwischen Selbstregulierung des Sports und staatlicher Regelsetzung (Ziffer 3) geschildert werden. In einem nächsten Schritt sind die Bedeutung des Dopings in Sport und Gesellschaft (Ziffer 4) sowie die Grundlagen der internationalen Dopingbekämpfung darzustellen (Ziffer 5). Anschliessend wird die geltende Regelung des Dopingverbots erläutert (Ziffer 6) und im Kontext eines Rechtsvergleichs eingeordnet (Ziffer 7). Schliesslich folgen eine Darstellung der Regelungsoptionen und Fragen im Zusammenhang mit der Schaffung eines neuen Straftatbestands des Selbstdopings (Ziffer 8 und 9). Den Schluss bildet ein Fazit zum gesetzgeberischen Handlungsbedarf und zur rechtspolitischen Tragweite einer allfälligen Pönalisierung des Selbstdopings (Ziffer 10).

Als Orientierungshilfe zum besseren Verständnis findet sich im Anhang ein Glossar mit Erläuterungen zu den im Bericht häufig verwendeten Sport- und Dopingbegriffen (Ziffer 11.1.).

¹Hauptakteur dieses Blutdoping-Netzwerks war ein Arzt aus Deutschland, der am 15. Januar 2021 vom Landgericht München in erster Instanz zu einer Haft- und Geldstrafe (einschliesslich Berufsverbot) verurteilt wurde. Die illegalen Dienste des Arztes nahmen 23 Athletinnen und Athleten aus 8 Nationen vorab aus den Bereichen Radsport und Skilanglauf in Anspruch. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. Januar 2021, <https://www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/doping/prozess-doping-arzt-mark-s-zu-fast-5-jahren-haft-verurteilt-17147473.html> (abgerufen 22.06.2021); Kamber/Steffen, S. 91 ff. – Zur rechtspolitischen Einordnung dieses Dopingfalls: Bundestag Änderung, S. 9, mit dem Hinweis, dass ohne die Aussage eines Sportlers, die Durchführung der Strafverfahren nicht möglich gewesen wäre.

2. Verfassungsauftrag im Bereich des Sports

2.1 Geschichtliche Wurzeln der Sportverfassung

Der organisierte Sport der Gegenwart wurzelt in drei historisch bedeutsamen Institutionen des 19. Jahrhunderts. Es sind dies die städtisch geprägten Turnvereine, der schulische Turnunterricht in den Kantonen und die Militärorganisation des Bundes.² Im Zusammenspiel dieser Institutionen sind im Laufe der Jahre tragfähige Förderstrukturen entstanden, die schliesslich zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Sportförderung geführt haben.

Meilenstein dieser Entwicklung war die Verfassungsabstimmung im Jahr 1970, als Volk und Stände mit historisch grossem Mehr dem neuen Artikel 27quinquies aBV («Sportartikel») zur Förderung von Turnen und Sport zustimmten.³ Die neue Verfassungsbestimmung ermächtigte den Bund, Turnen und Sport zu fördern, den Turn- und Sportunterricht an den Schulen obligatorisch zu erklären sowie eine Turn- und Sportschule zu unterhalten. Sportpolitisch war der neue «Sportartikel» insoweit von grosser Tragweite, als er den Weg für den «schweizerischen Sportentscheid des 20. Jahrhunderts»⁴ ebnete: nämlich die 1972 beschlossene Einführung des «Jugend+Sport»-Programms im Rahmen der Verabschiedung des ersten Sportförderungsgesetzes des Bundes.⁵

Der Sport ist inzwischen eine anerkannte Förderaufgabe des Bundes, die sich aus dem Umfeld einer weit gefassten Kulturförderung gelöst hat und eigenständige Geltung beansprucht. Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung (1999) wurde der «Sportartikel» von 1970 redaktionell gestrafft, dessen Substanz aber unverändert im neuen Artikel 68 BV fortgeführt.⁶ Zusammen mit dem Sportförderungsgesetz von 2011 bildet diese Bestimmung den Kern der Sportverfassung.

Historisch im Vordergrund standen die regulierenden Aktivitäten des Bundes im Rahmen der Militärgesetzgebung von 1874. Diese verpflichtete die Kan-

tone gemäss dem damals vorherrschenden Konzept der «Volkserziehung», die männliche Jugend durch einen «angemessenen Turnunterricht» auf den Militärdienst vorzubereiten.⁷ Der Turnunterricht stand insofern am Beginn der militärischen Ausbildung. Leistungsmanipulation durch den Konsum leistungssteigernder Substanzen war kein Thema öffentlicher Diskussion und daher auch nicht Anlass für staatliche Regelung, die damals vorrangig der körperlichen Ertüchtigung zur Förderung der Wehrfähigkeit galt.

Mit der Gründung der Eidgenössischen Turn- und Sportschule (ETS) Magglingen im Jahre 1944 nahm die Förderrolle des Bundes konkrete Gestalt an. Denn mit der Schaffung einer Bundes-Sportschule stellte der Bundesrat das Ausbildungsmonopol der Kantone im Bereich des Turnunterrichts in Frage.⁸ Ziel des Bundesrates war es unter anderem, parallel zu den Kantonen eine vom Bund getragene Ausbildung von Turn- und Sportlehrern einzurichten. Dieser Schritt des Bundesrates war nicht unbestritten. So wurde mitunter geltend gemacht, der neue Ausbildungsauftrag des Bundes verletze die Schulhoheit der Kantone und sei mit den Wehrtiteln der damaligen Bundesverfassung nicht vereinbar.

Nachdem die Einnahme von leistungssteigernden Substanzen bei den Sportwettkämpfen des 19. Jahrhunderts immer wieder Gegenstand von Kontroversen gewesen war, häuften sich vor allem im internationalen Radsport des 20. Jahrhunderts die spektakulären Dopingfälle.⁹ Nach damals herrschender Auffassung war es eine abschliessende Aufgabe des Sports, entsprechende Missbräuche und Manipulationen zu sanktionieren. In Respektierung der Primärzuständigkeit der Sportverbände verzichteten Bund und Kantone auf eine Regelung des Dopings im Sport. Diese Aufgabenteilung zwischen Staat und Sport gründete nicht auf einer schweizerischen Eigenheit, sondern entsprach damals gängiger Praxis der internationalen Staatengemeinschaft.

²Burgener, Schweiz, S. 54 ff.; Hotz, 125 Jahre, S. 30 ff.; L. Eichenberger, Sportschule, S. 10 ff.; derselbe, Sportkommission, S. 31 ff., 100 ff.

³Bundesrat, Botschaft 27quinquies BV, S. 1021 ff.

⁴Hotz, Sportentwicklung, S. 330 ff.

⁵Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport vom 17. März 1972 [aSpoFöG; AS 1972 897]. Generell zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der Sportförderung vgl. Zollinger, S. 61 ff., 157 ff., 257 ff.

⁶Biagini, Gutachten, S. 8; derselbe, Schulsport-Klausel, S. 698.

⁷Vgl. Artikel 81 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Militärorganisation vom 13. Wintermonat 1874 [AS 1 257]; L. Eichenberger, Sportkommission, S. 31 ff.

⁸L. Eichenberger, Sportschule, S. 63 f.

⁹Zur Geschichte des Dopings statt vieler: Eising, S. 7 ff.

2.2 Regelungsgehalt des «Sportartikels» (Artikel 68 BV)

Im Rahmen der Neuformulierung von Artikel 68 BV im Jahr 1999 und der Verabschiedung des Sportförderungsgesetzes von 2011 verzichteten Verfassungs- und Gesetzgeber auf eine Definition des Begriffs «Sport», zumal eine anerkannte Definition weder in der Sportwissenschaft noch im Regelwerk der Sportverbände verfügbar war. Artikel 68 BV lautet wie folgt:

«Art. 68 Sport

¹ Der Bund fördert den Sport, insbesondere die Ausbildung.

² Er betreibt eine Sportschule.

³ Er kann Vorschriften über den Jugendsport erlassen und den Sportunterricht an den Schulen obligatorisch erklären.»

In Fortführung der Normsubstanz des alten «Sportartikels» (vgl. unten Ziffer 2.4.2) enthält Artikel 68 BV drei Arten von Kompetenzen:¹⁰

- Erstens einen Förderungsauftrag an den Bund (Absatz 1): nämlich als Parallelkompetenz den Sport in den Bereichen Leistungs- und Breitensport zu fördern. Nach Massgabe des Subsidiaritätsprinzips ist die Förderungskompetenz des Bundes insofern begrenzt, als darin keine Befugnis zur generellen Regelung des Sports verbunden ist.
- Zweitens einen verpflichtenden Handlungsauftrag zur Errichtung und Führung einer Sportschule des Bundes (Absatz 2). Mit dieser verfassungsrechtlichen Institutsgarantie verbunden ist die Verpflichtung des Bundes, die Sportschule (heutige EHSM) zur Erfüllung ihres bildungspolitischen Auftrags mit den erforderlichen Mitteln auszustatten.
- Drittens eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung des Jugendsports (Jugend+Sport) und zur Einführung des Schulsportobligatoriums in den Kantonen (Absatz 3). Die Reichweite der Regelungskompetenz des Bundes im Bereich der kantonalen Schulhoheit ist positivrechtlich geklärt, im Schrifttum allerdings weiterhin umstritten.¹¹

In der Sportverfassung kommen insbesondere drei Verfassungsfunktionen zum Tragen.¹² Zum einen die Machtbegrenzungsfunktion durch die implizite Anerkennung des Primats des organisierten Sports. Entsprechend schützt die Verfassung das Recht der Sportverbände, ihre inneren Angelegenheiten selbst

zur regeln: eine Aufgabe, die namentlich im Bereich der Dopingbekämpfung von weitreichender Bedeutung ist. Zum andern finden die Gestaltungs- und Integrationsfunktionen der Verfassung in den Förderbestimmungen von Artikel 68 BV exemplarischen Ausdruck, der die Bundesunterstützung des Sports in unterschiedlichen Handlungsfeldern ermöglicht und so die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Sports schafft.

Im Rahmen von Artikel 68 BV nicht ausdrücklich geregelt ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Dopingbekämpfung und daher durch Auslegung der einschlägigen Verfassungsnormen zu ermitteln.

2.3 Zuständigkeit von Sport und Staat

2.3.1 Primärzuständigkeit des organisierten Sports

Die Vereinigungsfreiheit (Artikel 23 BV) ist elementare Voraussetzung für das Funktionieren eines demokratischen Gemeinwesens.¹³ Als klassisches Freiheitsrecht gewährleistet sie das Recht auf Gründung und Auflösung einer Vereinigung. In Respektierung des Selbstorganisationsrechts des Sports (Verbandsautonomie) hat die internationale Staatengemeinschaft die Dopingbekämpfung lange Zeit als Angelegenheit der Sportverbände betrachtet. Die Sportverbände nahmen sich dieser Aufgabe nur zögerlich und mit unterschiedlichem Engagement an.

Angesichts der internationalen Dimension des Dopingmissbrauchs reagierte die Staatengemeinschaft mit zunehmendem Unbehagen. Das vor allem im Radsport verhaltene Engagement gegen Leistungsmanipulation wurde länderübergreifend als paradigmatischer Fall offensichtlichen Verbandsversagens beurteilt. Vor diesem Hintergrund begannen die Staaten parallel zur Dopingbekämpfung der Sportverbände internationale und nationale Regeln gegen den Dopingmissbrauch im Sport aufzustellen. Eine wichtige Koordinationsrolle nahmen dabei die Mitgliedstaaten des Europarats und der UNESCO wahr, unter deren Ägide in den Jahren 1989 und 2005 entsprechende Übereinkommen gegen Doping im Sport verabschiedet wurden (vgl. unten Ziffer 5.1).¹⁴

¹⁰ Biaggini, Kommentar BV, Art. 68, N 3ff.; Zen-Ruffinen, SG-Kommentar, Art. 68, N 4 ff.

¹¹ Dazu die unterschiedlichen Rechtsauffassungen von Biaggini, Gutachten, S. 8 ff., 13 ff.; derselbe, Schulsport-Klausel, S. 710, und Ehrenzeller, Schule, S. 690. Letzterer stellt die Verfassungskonformität der Art. 12 und 13 SpoföG in Frage.

¹² Zu den Funktionen der Verfassung K. Eichenberger, Verfassungsbegriff, S. 94 f.; Biaggini, Kommentar BV, Einleitung, N 11; Tschannen, § 3, N 104 ff.

¹³ Biaggini, Kommentar BV, Art. 23, N 4 ff.; BSK ZGB I – Scherrer/Brägger, Vor Art. 60–79, N 5 ff.

¹⁴ Übereinkommen des Europarats gegen Doping vom 16. November 1989 (SR 0.812.122.1); Übereinkommen der UNESCO gegen Doping im Sport vom 19. Oktober 2005 (SR 0812.122.2).

2.3.2 Förderungskompetenz des Bundes

Die Umsetzung der internationalen Übereinkommen setzt eine Grundlage im nationalen Recht voraus. Entsprechend stellt sich die Frage nach der inhaltlichen Tragweite des «Sportartikels» (Artikel 68 BV), der nach herrschender Auffassung keine Bundeskompetenz zur generellen Regelung des Sports beinhaltet.¹⁵ Welche Aktivitäten unter dem Begriff «Sport» zusammengefasst werden, lassen Verfassungs- und Gesetzgeber offen, was in der Praxis nicht zu besonderen Problemen geführt hat. Vor dem geschichtlichen Hintergrund der schweizerischen Sporttradition, die massgeblich im Schul- und Vereinsturnen des 19. Jahrhunderts wurzelt, ist der Begriff in einem weiten Sinne zu verstehen.¹⁶

Adressat der Bundesförderung sind alle bewegungs- und spielorientierten Aktivitäten des Sports: nämlich Kinder-, Jugend-, Erwachsenen- und Seniorensport, sodann Breiten- und Leistungssport wie auch Amateur- und Berufssport. Aus Geschichte und Wortlaut von Artikel 68 BV geht eine klare Präferenz für die Unterstützung der Sportausbildung und des Jugendsports hervor. Was allerdings im Einzelnen Gegenstand und Voraussetzung der Förderleistungen ist, bestimmt der Verfassungsgeber nicht. Im Rahmen des als Parallelkompetenz ausgestalteten «Sportartikels» verbleiben den Kantonen weiterhin substantielle Handlungsfelder für eigene Regelungen.

2.4 Verfassungsrechtliche Grundlage der Dopingbekämpfung

2.4.1 Wortlaut von Artikel 68 Absatz 1 BV

Ausgangspunkt der Zuständigkeitsklärung im Bereich der Dopingbekämpfung bildet Artikel 68 Absatz 1 BV, der festlegt: «Der Bund fördert den Sport, insbesondere die Ausbildung.» Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung geht nicht hervor, ob der Begriff der Sportförderung auch die Kompetenz zur Regelung des Dopingmissbrauchs umfasst. Somit ist der Sinn der Verfassungsnorm gestützt auf die Entstehungsgeschichte, den Regelungszweck und den Zusammenhang mit anderen Bestimmungen zu ermitteln.

2.4.2 Entstehungsgeschichte des «Sportartikels»

Mit der Genehmigung der Europäischen Konvention gegen Doping durch die Bundesversammlung am 22. September 1992 wurde der Bundesrat ermächtigt, das Übereinkommen zu ratifizieren. In diesem Zusammenhang kündigte der Bundesrat eine Gesetzesvorlage an.¹⁷ Diese wurde schliesslich im Rahmen der Neukodifizierung des Heilmittelrechts im Jahr 2000 als Anhang zum neuen Heilmittelgesetz (HMG)¹⁸ verabschiedet. Entstehungszeitlich fällt auf, dass die gesetzliche Regelung des Dopingmissbrauchs nicht Teil der Vernehmlassungsvorlage (1997) zum Heilmittelgesetz war.

Die Anti-Doping-Gesetzesnovelle wurde erst nach Abschluss der Vernehmlassung in die Botschaft zum HMG integriert. Dabei entschied der Bundesrat, die neuen Anti-Doping-Bestimmungen nicht im HMG, sondern im damals geltenden Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport (Artikel 11b ff. aSpoFöG)¹⁹ von 1972 zu regeln. In der Botschaft wurde dies mit dem Hinweis begründet, das HMG bezwecke insbesondere den Schutz der Gesundheit. Demgegenüber gehe das Schutzziel einer Anti-Doping-Regelung über Anliegen der Gesundheit hinaus und sei daher sachgerecht im Sportförderungsgesetz von 1972 zu verankern. Gründe für das Verbot von Doping seien nicht nur der Schutz der Gesundheit, sondern auch die Erhaltung der Chancengleichheit im sportlichen Wettkampf. Die Begründung wird nicht näher erläutert, was wohl mit dem Zeitdruck zu erklären sein dürfte, unter dem die Anti-Doping-Gesetzesnovelle erarbeitet worden war.²⁰

Entsprechend fehlen in der Botschaft zur Gesetzesnovelle auch Ausführungen zur Verfassungsgrundlage der Dopingbekämpfung durch den Bund.²¹ Der damals geltende «alte Sportartikel» von 1970 bestimmte in Artikel 27quinquies Absatz 2 aBV: «Der Bund fördert Turnen und Sport der Erwachsenen.» In entstehungszeitlicher Hinsicht war dieser Förderungsauftrag des Bundes im Wesentlichen darauf beschränkt, den Schweizerischen Landesverband für Leibesübungen in Form von «Bundesleistungen» zu unterstützen und so die «körperliche Erziehung der Erwachsenen» zu fördern.²²

¹⁵Bundesrat, Botschaft Bundesverfassung, S. 284; Zen-Ruffinen, Sport, S. 30.

¹⁶Biaggini, Kommentar BV, Art. 68, N 3; Zen-Ruffinen, SG-Kommentar, Art. 68, N 4; Zollinger, S. 176 ff.

¹⁷Dazu und im Folgenden: Bundesrat, Botschaft Heilmittelgesetz, S. 3466 ff. – Eingehend zur Vorgeschichte der Bundesregelung im Bereich des Dopings: Kamber, Dopingbekämpfung, S. 171 ff.

¹⁸Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG) vom 15. Dezember 2000 (SR 812.21), Anhang: «Massnahmen gegen Doping» (Art. 11b ff. aSpoFöG).

¹⁹Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport vom 17. März 1972 (aSpoFöG; AS 1972 897).

²⁰Gemäss Kamber, Dopingbekämpfung, S. 183, ist die Schlussphase der Gesetzgebungsarbeiten zum neuen Heilmittelgesetz (HMG) genutzt worden, um «einige Bestimmungen zur Dopingbekämpfung» als Gesetzesnovelle zum Sportförderungsgesetz von 1972 (aSpoFöG) einzufügen.

²¹Vgl. Bundesrat, Botschaft Heilmittelgesetz, S. 3589 ff., die sich ausschliesslich mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Bereich der Heilmittel befasste.

²²Bundesrat, Botschaft Artikel 27quinquies, S. 1028 ff.

Gestützt auf eine objektiv-zeitgemässe Auslegung dieser Bestimmung ging man bei der Vorbereitung der neuen Anti-Doping-Regelung (Artikel 11b ff. aSpoFöG) offenbar davon aus, dass in der verfassungsrechtlichen Förderungskompetenz implizit auch die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung von «Massnahmen gegen das Doping»²³ enthalten war. Bei der Verabschiedung des «Sportartikels» von 1970 war die sportpolitische Tragweite der Dopingentwicklung nicht vorhersehbar und entsprechend nicht Gegenstand der Debatte in den Eidgenössischen Räten.

Somit wurde der Förderbestimmung von Artikel 27quinquies Absatz 2 aBV ein Sinn beigemessen, der den bei der Verabschiedung der Anti-Doping-Gesetzesnovelle (2000) herrschenden Wertvorstellungen entsprach. Anlässlich der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 und den Beratungen zum redaktionell angepassten «neuen Sportartikel» (Artikel 68 BV), die zeitlich parallel zur Vorbereitung der Anti-Doping-Gesetzgebung verliefen, wurde die verfassungsrechtliche Grundlage der Dopingbekämpfung nicht thematisiert.²⁴ Entsprechend wurde auch das Verständnis der stillschweigenden Regelungskompetenz des Bundes im Rahmen dieser Verfassungsbestimmung nicht hinterfragt.

2.4.3 Schutz der Förderziele des «Sportartikels»

Zum gleichen Ergebnis führt eine teleologische Auslegung von Artikel 68 Absatz 1 BV. Gemäss allgemeinen Prinzipien der Leistungsverwaltung legt der Bund sowohl Inhalt als auch Rahmenbedingungen der Förderung fest. Die Förderungsleistungen des Bundes sind inzwischen finanziell beachtlich und dazu bestimmt, die Ziele der Sportverfassung zu erreichen. Im Rahmen des Förderungsregimes des Bundes sollen Verhaltensweisen gefördert werden, welche die positiven Werte des Sports in der Gesellschaft verankern und unerwünschte Begleiterscheinungen bekämpfen (Artikel 1 Absatz 1 litera d SpoFöG).

Wenn der Staat durch die Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen den Spitzen- und Nachwuchsleistungssport stärkt, indem er diesen auf individueller und kollektiver Basis durch Beiträge unterstützt, soll die Erreichung der Förderziele nach Artikel 1 SpoFöG nicht durch regelwidriges Verhalten der Geförderten vereitelt werden. Wer Leistung durch Doping manipuliert, verletzt die Grundwerte des Sports und verschafft sich eine regelwidrige Besserstellung gegenüber der Konkurrenz. Der Grundsatz widerspruchsfreien Staatshandelns und dessen Ausdruck im Prinzip des effektiven Mittel-

einsatzes (Artikel 12 Absatz 4 FHG) gebieten, dass entsprechendes sozialschädliches Verhalten adressatengerecht sanktioniert wird, zumal die Strafbestimmungen und verwaltungsrechtlichen Sanktionen des Subventionsgesetzes (SuG)²⁵ dem im Förderregime des Bundes stattfindenden Dopingmissbrauch nicht hinreichend Rechnung tragen (vgl. unten Ziffer 8.2.2).

2.4.4 Verfassungsgrundlagen ausserhalb des «Sportartikels»

In der Geschichte der internationalen und nationalstaatlichen Dopingbekämpfung spielt das Schutzziel der Volksgesundheit und Sportlergesundheit bis heute eine prominente Rolle. In Anlehnung an entsprechende ausländische Regelungskonzepte ist es naheliegend, im schweizerischen Kontext Artikel 118 Absatz 2 BV (Schutz der Gesundheit) als Verfassungsgrundlage für eine gesetzliche Strafnorm des Selbstdopings heranzuziehen. Auch wenn im Rahmen der Dopingbekämpfung gesundheitliche Aspekte eine Rolle spielen, Schutzziel des Dopingverbots ist primär die Integrität des Sports bzw. im Speziellen die Lauterkeit des Wettbewerbs und damit verbunden die Chancengleichheit im Wettkampf. Die Abstützung der Anti-Doping-Massnahmen auf Artikel 118 BV trägt den Schutzziele des Wettbewerbs nicht Rechnung und ist daher nicht weiter in Betracht zu ziehen.

Im Rahmen einer systematischen Auslegung könnte schliesslich erwogen werden, die Anti-Doping-Normen auf die einschlägigen Bestimmungen der Wirtschaftsverfassung (Artikel 95 und 96 BV) abzustützen. Dies mag aufgrund des Wettbewerbsbezugs des Dopingverbots naheliegend sein, wird aber der Problematik nur beschränkt gerecht, da der sportliche Wettkampf nicht durchwegs als wirtschaftlicher Wettbewerb stattfindet. Dies würde lediglich für den Berufssport, nur bedingt für den Nachwuchsleistungssport und grundsätzlich überhaupt nicht für das breite Spektrum des Amateursports gelten.

2.4.5 Zwischenergebnis

Auf der Grundlage einer historischen, teleologischen und systematischen Auslegung von Artikel 68 BV («Sportartikel») ist der Entscheid des Gesetzgebers, die Anti-Doping-Bestimmungen des Sportförderungsgesetzes (Artikel 19 ff. SpoFöG) auf die Förderungskompetenz des Bundes gemäss Absatz 1 abzustützen, nicht in Frage zu stellen. So ist im Förderungsauftrag nicht nur die Zuständigkeit des Bundes zur Gewährung geldwerter Vorteile an den Sport, sondern auch die implizite Bundeszuständigkeit kraft Sachzusammenhangs zum Erlass von «Massnahmen gegen Doping» enthalten.

²³ So die Sachüberschrift zu den Dopingbestimmungen Art. 11b ff. aSpoFöG.

²⁴ Vgl. Bundesrat, Botschaft Bundesverfassung, S. 284 f.

²⁵ Vgl. Art. 37 ff. des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abteilungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1).

3. Der Sport zwischen Selbstregulierung und staatlicher Regelsetzung

3.1 Verbandsrecht und staatliches Recht

3.1.1 Vereinigungsfreiheit und Verbandsautonomie

Der sportliche Wettkampf erfordert einheitliche Regeln. Diese sind Gegenstand des Sportrechts, das auf zwei Säulen beruht: dem Regelwerk der Sportverbände und den gesetzlichen Regelungen des Staates.²⁶ Im Zusammenspiel der Regelungen von Sport und Staat kommt der Vereinigungsfreiheit (Artikel 23 BV) zentrale Bedeutung zu (vgl. oben Ziffer 2.3.1).²⁷ In ihrer verfassungsrechtlichen Dimension schützt sie die Sportverbände vor staatlichen Eingriffen in ihre Organisation und das Verfahren ihrer Willensbildung. In ihrer privatrechtlichen Dimension wiederum gewährleistet sie die autonome Gestaltung des Vereins- und Verbandslebens. Wesensmerkmal der privatrechtlichen Vereins- und Verbandsautonomie ist das Selbstbestimmungsrecht. Bei dessen Ausgestaltung gewährleistet das schweizerische Vereinsrecht grösstmöglichen Freiraum.²⁸

Im internationalen Kontext zeichnet sich das schweizerische Vereinsrecht über einen besonderen, sportpolitisch bedeutsamen Geltungsanspruch aus.²⁹ Das Internationale Olympische Komitee (IOC) sowie rund 60 internationale Sportverbände haben ihren Sitz in der Schweiz und sind als Vereine nach schweizerischem Recht (Artikel 60 ff. ZGB) konstituiert: so unter anderem, der Weltfussballverband (FIFA) sowie der europäische Fussballverband (UEFA).³⁰ Bezüglich ihrer Organisation, der Durchsetzung ihrer Regelwerke und der Streiterledigung unterstehen diese Verbände schweizerischem Recht. Was die Aufgabenteilung zwischen Staat und Sport im Bereich der Streitbeilegung betrifft, steht die private Gerichtsbarkeit im Vordergrund: einerseits die Sportgerichte im

Rahmen verbandsinterner Streiterledigung und andererseits die Sport-Schiedsgerichtsgerichte im Kontext verbandsexterner Streitigkeiten und Berufungssachen der Sportverbände.³¹

3.1.2 Vereinsrecht als Grundlage der Dopingbekämpfung

Verbandsautonomie und Schiedsgerichtsbarkeit bilden das Fundament der weltweiten Dopingbekämpfung durch die Sportverbände.³² Zuständig für die internationale Dopingbekämpfung ist die World Anti-Doping Agency (WADA), eine Stiftung nach schweizerischem Recht, die ihr Anti-Doping-Programm von Montreal (Canada) aus leitet. Für Berufungsverfahren in Dopingangelegenheiten ist das Tribunal Arbitral du Sport (TAS) zuständig, das seinen Sitz ebenfalls in der Schweiz hat und somit schweizerischem Recht untersteht (Art. 176 IPRG).³³

Die grosse Bedeutung des TAS bei der Weiterentwicklung des Sportrechts und insbesondere der Anti-Doping-Rechtsprechung hängt damit zusammen, dass der organisierte Sport im Rahmen seiner Regelwerke institutionelle Vorkehrungen getroffen hat, dass Rechtstreitigkeiten durchwegs von der privaten Schiedsgerichtsbarkeit und nicht von den staatlichen Justizbehörden beurteilt werden.³⁴ Mit der Schaffung einer neuen «Anti-Doping Division» des TAS im Jahre 2019 wurde dieser Entwicklung Rechnung getragen. Das Schiedsurteil des TAS in Dopingsachen der Sportverbände ist endgültig und kann daher nur unter besonderen Voraussetzungen an das Bundesgericht weitergezogen werden (Artikel 190 IPRG).³⁵

3.1.3 Selbstregulierung und staatliches Anti-Dopingrecht

Auf der Grundlage der privatrechtlichen Vereinsautonomie haben die Sportverbände ein ausgebautes System der Selbstregulierung eingerichtet.³⁶ Der

²⁶ Generell zum Sportrecht Hügi, § 4, N 1 ff.; Kaiser, S. 204 ff.; Zen-Ruffinen, Sport, S. 11 ff.; Valloni/Pachmann, S. 1 ff.; Pfister/Fritzweiler, in: Fritzweiler/Pfister/Summerer, S. 5 ff.; Hilpert, S. 35 ff.; Vieweg, S. 6 ff.

²⁷ Vgl. Rhinow/Schefer/Uebersax, S. 324 ff., N 1706 ff.; Biagini, Kommentar, BV 23, N 1 ff.

²⁸ BSK ZGB I – Scherrer/Brägger, Vor Art. 60-79, N 9.

²⁹ Riemer, S. 106 f., spricht in diesem Zusammenhang von der «Sportrechts-Weltmacht Schweiz».

³⁰ Rütter/Schmid, S. 22.

³¹ Hügi, § 12, N 27 ff.; Summerer, in: Pfister/Fritzweiler/Summerer, S. 691 ff.

³² Vgl. statt vieler Lehner, in: Lehner/Nolte/Putzke, § 11, N 1 ff.

³³ Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG) vom 18. Dezember 1987 (SR 291).

³⁴ Hügi, § 12, N 27; Vieweg, S. 21; Lehner, in: Lehner/Nolte/Putzke, § 11, N 1 ff.; Pfister/Summerer, in: Fritzweiler/Pfister/Summerer, S. 321 ff.

³⁵ Courvoisier/Knechtli, in: Cherkeh/Momsen/Orth, S. 220 ff.; Hügi, § 12, N 55; Mortsiefer, in: Cherkeh/Momsen/Orth, S. 198 ff.; Lehner, in: Lehner/Nolte/Putzke, § 11, N 76 f.

³⁶ Grundlegend dazu Vieweg, S. 9 ff.; sodann Pfister/Fritzweiler, in: Pfister/Fritzweiler/Summerer, S. 11 ff.; Hügi, § 8, N 1 ff.

internationale Sport ist pyramidenförmig organisiert. Aufgrund des Ein-Platz-Prinzips existiert für jede Sportart nur ein nationaler und internationaler Sportverband als Dachorganisation. Damit nehmen die Sportverbände gegenüber den Athletinnen und Athleten eine räumlich-fachliche Monopolstellung ein. Mit dem Beitritt zu einem Verein sind diese sowohl an die Sport- und Rechtsregeln als auch an die Streitentscheidungsmechanismen der nationalen und internationalen Sportverbände gebunden.

Das vom Sport autonom gesetzte Verbandsregelwerk und dessen Fortbildung wird mitunter als «lex sportiva» bezeichnet.³⁷ Dieses Regelwerk der Sportverbände ist nicht objektives Recht und insoweit staatlichem Recht nachgeordnet.³⁸ Seine grosse praktische Bedeutung findet unter anderem darin Ausdruck, dass nach dessen Vorgaben das Anti-Doping-Programm der WADA umgesetzt wird. Vor diesem Hintergrund stellen sich in Dopingverfahren der Sport- und Schiedsgerichtsbarkeit verschiedene Grundsatzfragen: so etwa Fragen zur Rechtsstellung der Athletin oder des Athleten in Verbandsstrafverfahren oder die Frage nach dem Umfang der Überprüfung von Verbandssanktionen durch staatliche Gerichte.

Fehlende rechtliche Effizienz und mangelndes Engagement des organisierten Sports bei der Dopingbekämpfung führten schliesslich dazu, dass die Nationalstaaten im Gefolge internationaler Übereinkommen (Europarat 1989 und UNESCO 2005) eigene öffentlich-rechtliche Anti-Dopingregelungen erliessen. Frankreich ging voran und verabschiedete 1989 ein Anti-Dopinggesetz, nachdem der Dopingmissbrauch erstmals 1965 gesetzlich rudimentär geregelt worden war.³⁹ Deutschland folgte 1997 mit einer Anti-Dopingnovelle zum Arzneimittelgesetz. Einen ähnlichen Verlauf nahm die Dopingdiskussion in der Schweiz, wo im Jahr 2000 eine Anti-Dopingregelung im Kontext der Verabschiedung des Heilmittelgesetzes in das Bundesgesetz zur Förderung von Turnen und Sport (Artikel 11b ff. aSpoFöG) aufgenommen worden war (vgl. oben Ziffer 2.4.2).⁴⁰

Im Rahmen dieser gesetzlichen Regelungen stand der allgemeine Gesundheitsschutz im Vordergrund. Namentlich in Deutschland ging es bei der Ergänzung der Arzneimittelgesetzgebung nicht so sehr um den Leistungssport und den Schutz des sport-

lichen Wettbewerbs, sondern primär um Massnahmen gegen den Markt illegaler Dopingmittel.⁴¹

Demgegenüber fand die damalige Gesetzesdebatte in der Schweiz nicht ausschliesslich unter den Vorzeichen des Gesundheitsschutzes statt (vgl. oben Ziffer 2.4.2). Unter Strafe gestellt wurde – analog zu Deutschland – das Umfeld der Sporttreibenden, nicht aber Selbstdoping (Artikel 11b ff. aSpoFöG). Rechtspolitisch bestand Konsens darin, dass Selbstgefährdung staatlich nicht bestraft werden sollte. Die Sanktionierung der dopenden Sportlerinnen und Sportler blieb somit in der alleinigen Zuständigkeit der Sportorganisationen.

3.2 Ökonomisierung und Verrechtlichung des Sports

3.2.1 Kommerzialisierung und Doping

Die Entwicklung der schweizerischen Turn- und Sportbewegung stand lange in der Tradition der Leibeserziehung klassischer Prägung.⁴² Sport wurde mitunter als Selbstzweck verstanden, der von Amateuren aus Liebhaberei und eigenen Mitteln betrieben wurde. Für den Sport dieser Zeit standen Begriffe wie Körperertüchtigung, Leistung, Gesundheit, Erziehung, Wille und Begeisterungsfähigkeit.⁴³ Sport als Beruf war gesellschaftlich nicht anerkannt, sondern gehörte zur Kategorie der Berufsschaustellerei, von der sich die Sportverbände klar abgrenzten.

Nach wie vor zeichnet der Selbstzweck das Sporttreiben der breiten Bevölkerung aus. Mit der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung des Sports nahm jedoch in vielen Sportarten dessen Professionalisierung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu. Die damit einhergehende Kommerzialisierung des Sports verlief weitgehend parallel zur medialen Verbreitung von Sportveranstaltungen durch das Fernsehen. Die Vermarktung durch die Werbewirtschaft, Sponsoring von Unternehmen und neue Geschäftsmodelle der Sportartikelbranche förderten die Kommerzialisierung des Sports.⁴⁴ Entsprechend dem kommerziellen Potenzial gewann der Leistungssport an Bedeutung. Der Spitzensport wurde gleichsam professionalisiert und zunehmend eine Angelegenheit des Berufssports. Der Sport unterstützte diese Entwicklung, indem vor allem die

³⁷ Adolphsen, S. 281 ff.; Pfister/Summerer, in: Pfister/Fritzweiler/Summerer, S. 625 ff.; Gross, S. 6 ff.; U. Steiner, Sportrecht, S. 15; Hügi, § 4, N 5 ff.; Scherrer/Muresan/Ludwig, S. 212 f.

³⁸ Das Verbandsregelwerk («lex sportiva») findet insoweit Beachtung, als staatliches Recht für eine autonome Regelung Raum lässt. Vgl. BGE 132 III 285 ff.; Kaiser, S. 132 ff.; Thaler, S. 47 f.

³⁹ Zur Entstehungsgeschichte in Frankreich vgl. Project de loi relatif à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs, Rapport n° 12 [2005-2006], 12 octobre 2005; für Deutschland sodann Rössner, in: Lehner/Nolte/Putzke, Vorbemerkungen zu § 1 ff., N 6 f. und Bundestag, Doping, S. 18 f.

⁴⁰ Bundesrat, Botschaft Heilmittelgesetz, S. 3569 ff.; Kamber, Dopingbekämpfung, S. 183.

⁴¹ Rössner, in: Lehner/Nolte/Putzke, Vorbemerkungen zu § 1 ff., N 6 f.

⁴² Burgener, Schweiz, in: Hotz, Grundlagen, S. 54 ff.; L. Eichenberger, Sportkommission, S. 242 ff.

⁴³ Kleinschmidt, S. 302. – Zum Einfluss ausländischer Vorbilder auf das schweizerische Turn- und Sportverständnis im ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhundert vgl. L. Eichenberger, Sportkommission, S. 276 ff.

⁴⁴ Kempf/Lichtsteiner, S. 26 f.; Hügi, § 5, N 14 ff.; Kaiser, S. 27 ff.; Kleinschmidt, S. 297 ff.;

medientauglichen Sportarten ihre Regelwerke im Interesse des Fernsehpublikums und der Werbewirtschaft anpassen.⁴⁵

Professionalisierung, Kommerzialisierung und grosses Medieninteresse erhöhen den Druck auf die Sportlerinnen und Sportler, bestmögliche Leistungen zu erbringen. Damit wächst auch der Anreiz, durch unlautere Methoden einen Vorteil zu erzielen. Der Zusammenhang zwischen Kommerzialisierung und Häufigkeit von Dopingfällen ist bis heute wenig erforscht.⁴⁶ Soweit empirische Untersuchungen vorliegen, liefern diese Belege für die Relevanz finanzieller Einflussfaktoren bei Dopingvergehen. Es ist nicht auszuschliessen, dass mit wachsender Kommerzialisierung die Dopingaffinität zunimmt.

Sportlicher Erfolg wird vor allem in publikumsträchtigen Sportarten vermarktet. In diesem Rahmen entstehen vertragliche Bindungen mit Rechten und Pflichten. Berufssportlerinnen und -sportler sind aus existenziellen Gründen an einer Verlängerung ihrer Verträge interessiert.⁴⁷ Dabei stehen sie vor dem Dilemma der allgemeinen Leistungsentwicklung: je höher das Leistungsniveau, desto geringer der weitere Leistungsfortschritt. Auf der anderen Seite steht die kommerzielle Erwartungshaltung der Sponsoren und Werbevertragspartner. Der Verlust physischer Leistungsfähigkeit reduziert die Erfolgchancen und damit auch die Aussichten auf eine Fortsetzung von Vertragspartnerschaften. Die Sicherung der beruflichen Zukunft kann so Anlass zu verbotener Leistungsmanipulation sein.

Soweit die Kommerzialisierung im Nicht-Berufssport weniger weit fortgeschritten ist, sind die Gründe für Doping in diesem Bereich meist nicht-wirtschaftlichen Art. So stehen etwa persönliche Gründe wie Prestige, Idolnachahmung, Verletzungskompensation und leistungsspezifische Gründe wie Selektionsdruck oder Erwartungshaltung von Verein und Verband im Vordergrund.⁴⁸ Als spezielle Kategorie beansprucht in diesem Zusammenhang der Fitnesssport Aufmerksamkeit, wo der Wunsch nach einem muskulösen Körper und sozialer Anerkennung einen wichtigen Beweggrund darstellt und damit für den Konsum erlaubter und unerlaubter Mittel zur Leistungssteigerung besonders prädisponiert ist.⁴⁹

3.2.2 Verrechtlichung und Doping

Auf der Grundlage seines Selbstverständnisses ist der Sport auf ein möglichst hohes Mass an eigener Regelsetzung bedacht. Dies gilt zunächst für die sporteigenen Spielregeln, sodann für die Regeln des Zusammenlebens in der Sportgemeinschaft und schliesslich für die Regeldurchsetzung mittels Sport- und Schiedsgerichten. Die rechtliche Distanz des Sports zum staatlichen Recht war lange Zeit ein unbestrittenes Markenzeichen des Sports. Ein funktionierendes System sportlicher Sozialkontrolle trug dazu bei, dass der Sport mit eigenen Mitteln zur Durchsetzung seines Werte- und Normensystems in der Lage war.⁵⁰

Mit der einsetzenden Professionalisierung und Kommerzialisierung sportlicher Güter setzte ein Prozess der Verrechtlichung des Sports ein.⁵¹ Der Einfluss staatlichen Rechts auf den organisierten Sport gewann an Bedeutung. Staatliche Nichtintervention als Maxime politischen Handelns stand immer mehr in Frage. Auszeichnung im Sport war nicht nur mit sozialer Anerkennung verbunden, sondern garantierte im Zuge der Kommerzialisierung auch finanziellen Erfolg. Mit der wachsenden Bedeutung der Geldflüsse im Sport nahmen auch die Risiken unlauterer Machenschaften zu.

Vor diesem Hintergrund war lange Zeit umstritten, ob das Dopingverbot des Verbandsrechts in staatliches Recht überführt werden sollte, um so die Werte des Sports und dessen Integrität zu schützen. Verschiedene Dopingkandale von internationaler Dimension förderten schliesslich die politische Erkenntnis, dass staatliche Intervention in Gestalt von Anti-Doping-Gesetzen eine politische Notwendigkeit war, da der Sport das Problem im Rahmen der Selbstkontrolle nicht zu lösen in der Lage war. In diesem Zusammenhang sind auch die neueren Gesetzesnovellen verschiedener Länder zum Korruptionsstrafrecht und zur Wettkampfmanipulation zu sehen,⁵² in deren Rahmen der Schutz der Integrität des Sports eine wichtige Rolle spielt.

Die Grenzen der Verrechtlichung des Sports und der damit einhergehenden staatlichen Einflussnahme setzt letztlich der organisierte Sport selbst, indem er seine Wertordnung und sein eigenes Regelwerk nachdrücklich mit eigenen Mitteln durchsetzt. Im Bereich der Dopingbekämpfung ist die Verrechtlichung im Rahmen internationaler und nationaler

⁴⁵ U. Steiner, Sportrecht, S. 15; BASPO, Forschungskonzept, S. 17.

⁴⁶ Frenger/Pitsch/Emrich, S. 1 ff., 10.

⁴⁷ Lünsch, S. 4.

⁴⁸ DOSB, Doping, S. 19 ff.

⁴⁹ Gemäss Gähwiler/Simon/Biller-Adorno, S. 30, muss «davon ausgegangen werden, dass sich der eigentliche Dopingkandal nicht im Scheinwerferlicht des Hochleistungssports, sondern vielmehr in den Umkleidekabinen lokaler Fitnesszentren abspielt». Diesen Befund für Deutschland auf der Grundlage empirischer Studien bestätigend: Kläber, Medikamentenmissbrauch, S. 43 ff.

⁵⁰ Rössner, Einführung, S. 2 f.; grundlegend zum Verhältnis von Sport und Recht und insbesondere Spielregeln und Rechtsregeln: Kummer, S. 9 ff.

⁵¹ Kaiser, S. 123 ff.; Adolphsen, S. 282 ff.; Digel, Verrechtlichung, S. 1 ff.; Rössner, Spitzensport, S. 1 f.; Singer, S. 6 f.

⁵² Zur diesbezüglichen Entwicklung in der Schweiz vgl. Bundesrat, Botschaft Korruptionsstrafrecht, S. 3591 ff. (zu Art. 322octies und 322 novies StGB); sodann Bundesrat, Botschaft Geldspielgesetz, S. 8403 ff. (zu Art. 25a und 25b SpoFöG).

Regulierungsschübe inzwischen weit fortgeschritten. Die aktuelle Entwicklung deutet darauf hin, dass der Einfluss staatlicher Regelsetzung auch künftig in Zunahme begriffen sein wird.⁵³

3.3 Sportrecht und Sportstrafrecht

3.3.1 Sportrecht und Doping

Wesensmerkmal des organisierten Sports ist die grosse Vielfalt seiner Regelungsfelder. Der sportliche Wettkampf beruht auf Verhaltensregeln und Sanktionsnormen zu ihrer Durchsetzung. Im konfliktanfälligen Zusammenspiel von Verbandsregeln und staatlichem Recht liegt eine wesentliche Ursache für die Ausdehnung und zunehmende Bedeutung des Sportrechts. Als Folge der Professionalisierung und Kommerzialisierung ist das Sportrecht heute in hohem Masse Wirtschaftsrecht.⁵⁴

Aufgrund der Vielfalt privat- und öffentlich-rechtlicher Regelungen entzieht sich das Sportrecht einer klaren rechtssystematischen Zuordnung. Sportrecht ist eine Querschnittmaterie.⁵⁵ Entsprechend diesen Wesensmerkmalen sind im Sportrecht die Inhalte und Prinzipien sowohl des Zivil- und Strafrechts als auch des Verfassungs-, Europa- und Völkerrechts von Bedeutung. Diese Vielfalt der Rechtsquellen fördert die Rechtszersplitterung und erschwert in der Folge die einheitliche Rechtsanwendung und Durchsetzung der Chancengleichheit.

Diese Problematik manifestiert sich namentlich im Bereich der internationalen Dopingbekämpfung. Spitzensport findet im internationalen Wettbewerb statt. Nationale Unterschiede bezüglich der Sports- und Sportschiedsgerichtsbarkeit, der staatlichen Sanktionierung von Dopingvergehen, der strafrechtlichen Beweisstandards, des Wettbewerbs- und Schadenersatzrechts sind Faktoren, welche die Gleichbehandlung im internationalen Kontext in Frage stellen.⁵⁶ Soweit staatliche Anti-Doping-Regelungen die Verfälschung des sportlichen Wettbewerbs verhindern und die Chancengleichheit der Sportlerinnen und Sportler gewährleisten sollen, sind diese in der Europäischen Union mit den Instrumenten des Kartellrechts durchsetzbar.⁵⁷

3.3.2 Sportstrafrecht und Doping

Analog zum Sportrecht beruht auch das Sanktionssystem des Sports auf zwei Säulen.⁵⁸ Die eine Säule bildet staatliches Strafrecht. Dazu gehören sporttypische Tatbestände wie Dopingmissbrauch und Wettkampfmanipulation (Art. 22 und 25a SpoFöG). Die andere Säule verkörpert das privatrechtliche Sanktionssystem des organisierten Sports und dessen Ahndung von Verstössen gegen Verbandsrecht.

Die Strafbestimmungen des Sportförderungsgesetzes zum Dopingverbot (Artikel 22 SpoFöG) sind originäres Sportstrafrecht. Dieses kommt parallel zu den privatrechtlichen Dopingbestimmungen der Sportverbände (Doping-Statut von Swiss Olympic) zur Anwendung. Das so geartete Nebeneinander von zwei Straf- und Sanktionssystemen ist nicht spannungsfrei, da das staatliche Strafverfahren einerseits und das privatrechtliche Sport- und Sportschiedsgerichtsverfahren andererseits unterschiedlich ausgestaltet sind.⁵⁹ Dies findet unter anderem darin Ausdruck, dass die Sanktionsinstanzen des organisierten Sports bei der Beweismittelerhebung hinsichtlich ihrer Befugnisse beschränkt sind, da ihnen das Instrumentarium der staatlichen Zwangsmassnahmen nicht zur Verfügung steht.

Wesentliche Unterschiede bestehen sodann auch hinsichtlich der Rechtsfolgen. Soweit ein Dopingvergehen (Fremddoping) Gegenstand eines staatlichen Strafverfahrens ist, wird der Rechtsverstoss mit einer Freiheits- oder Geldstrafe geahndet (vgl. unten Ziffer 6.2.4).⁶⁰ Dopingvergehen im Verbandsrecht (Fremd- und Selbstdoping) haben demgegenüber mehrjährige Sperren zur Folge (vgl. unten Ziffer 6.1.4),⁶¹ was für Berufssportlerinnen und -sportler deren Karriereende bedeuten kann.⁶² Dieser Unterschied war vor allem in der ersten Phase der staatlichen Anti-Doping-Gesetzgebung der Hauptgrund dafür, dass Selbstdoping von verschiedenen Staaten strafrechtlich nicht geahndet wurde.

Das Verbot der Doppelbestrafung kommt im Verhältnis von Doping-Disziplinarrecht der Verbände und staatlichem Strafrecht nicht zur Anwendung. Den beiden Strafsystemen liegt eine unterschiedliche Zweckbestimmung zugrunde; insbesondere kann das Strafjustizmonopol des Staates durch die privatrechtliche Sanktionsordnung der Verbände nicht in Frage gestellt werden.⁶³

⁵³ In diese Richtung weisen unter anderem die Empfehlungen einer Expertengruppe des Europarats, vgl. Monitoring Group, Compilation, S. 67 f.

⁵⁴ Haas/Martens, S. 138 ff.; Valloni/Pachmann, S. 101 ff.; Pfister/Fritzweiler, in: Pfister/Fritzweiler/Summerer, S. 5 ff.; U. Steiner, Sportrecht, S. 22.

⁵⁵ Scherrer/Muresan/Ludwig, S. 313 f.; Vieweg, S. 3.; Hügi, § 4, N 1 ff.

⁵⁶ Vieweg/Staschik, S. 17 ff.

⁵⁷ Summerer, in: Fritzweiler/Pfister/Summerer, S. 55.

⁵⁸ Contat/Pamberg/Pfister/Steiner, S. 162 ff.; Orth, in: Cherkeh/Momsen/Orth, S. 10 ff., 53.

⁵⁹ Contat/Pamberg/Pfister/Steiner, S. 163 ff., 173 ff.

⁶⁰ Bei Fremddoping ist das Strafmass gemäss Art. 22 Abs. 1 SpoFöG Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe.

⁶¹ Gemäss Artikel 10.2.1. und 10.2.2. Doping-Statut von Swiss Olympic beträgt die Sperre bei vorsätzlichen Dopingvergehen (Selbst- und Fremddoping) vier Jahre, in anderen Fällen zwei Jahre.

⁶² Eising, S. 164; Cherkeh/Momsen/Orth, in: dieselben, S. 5.; Singer, S. 41.

⁶³ Wohlers, in: Donatsch/Hansjakob/Lieber, StPO Kommentar, Art. 2, N 1 ff., Art. 11, N 1 ff.; Oberholzer, S. 252 ff.; Scherrer/Muresan/Ludwig, S. 239; Putzke, in: Lehner/Nolte/Putzke, § 4, N 115 f.

4. Doping in Sport und Gesellschaft

4.1 Leistungsmanipulation im gesellschaftlichen Alltag

4.1.1 Doping im Alltag

Das Streben nach einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit ist ein Grundmerkmal des Sports. Das Anliegen der Leistungsoptimierung spielt zunehmend auch im Berufs- und Privatleben eine Rolle. Leistungssteigerung durch die Einnahme körperfremder Substanzen ohne Therapieindikation ist in allen Lebensbereichen verbreitet: sowohl in der Arbeitswelt, Schule und Studium als auch in der Freizeit.⁶⁴ Viele dieser Substanzen sind als Arzneimittel erhältlich und haben aufgrund ihrer Wirkstoffe Suchtpotential. Zusammen mit Tabak, Alkohol und illegalen Drogen bilden leistungssteigernde Medikamente ein wichtiges Handlungsfeld staatlicher Gesundheitspolitik, deren Ziele und Massnahmen in der «Nationalen Strategie Sucht» sowie im Programm «Gesundheit 2020» niedergelegt sind.⁶⁵

«Doping im Alltag» steht als umgangssprachlicher Begriff für den Konsum von Substanzen, die zum Ziel haben, Eigenschaften eines gesunden Menschen über das sozial übliche Mass zu verbessern.⁶⁶ Im Vordergrund stehen Substanzen gegen Müdigkeit, Schmerzen oder Angstzustände ausserhalb medizinischer Fachbehandlung. In jüngerer Vergangenheit hat vor allem die Bedeutung des «Hirndopings» in Gestalt von Neuroenhancern zugenommen.⁶⁷ Viele dieser im Alltag konsumierten Substanzen stehen auf der Verbotliste des Sports. Ihr Konsum wird daher von den Sportverbänden disziplinarrechtlich sanktioniert.

Die Verbreitung von «Doping im Alltag» ist wissenschaftlich wenig erforscht.⁶⁸ Indikationen für die Prävalenz sind unter anderem steigende Absatzzahlen einzelner verschreibungspflichtiger Arzneimittel. «Doping im Alltag» ist regelmässig Selbstdoping

und – analog zum Sport – nur unter bestimmten Voraussetzungen strafbar: so etwa bei Verstössen gegen die Heilmittel- oder Betäubungsmittelgesetzgebung. In diesem Zusammenhang ist vor allem das Verbot des Cannabiskonsums gemäss Betäubungsmittelgesetz von praktischer Bedeutung.

4.1.2 Cannabis zwischen Drogen- und Anti-Dopingpolitik

Der Konsum von Cannabis ist sowohl durch staatliches Recht als auch durch Sport-Verbandsrecht untersagt.⁶⁹ Dessen ungeachtet ist der Konsum von Cannabinoiden in der Schweizer Bevölkerung verbreitet. Stand im ausgehenden 20. Jahrhundert die Heroinproblematik im Vordergrund, so steht heute vor allem der Konsum von Freizeitdrogen – wie Cannabis – im Zentrum der Debatte.⁷⁰ Cannabis wirkt euphorisierend und enthemmend und ist im Sport wegen der damit verbundenen Beeinträchtigung der Risikotoleranz verboten.⁷¹

In den vergangenen Jahren haben verschiedene Länder Cannabis als Genussmittel legalisiert und den Zugang zur medizinischen Anwendung von Cannabis erleichtert. Die Entwicklung der internationalen Drogenpolitik hat schliesslich auch zu Anpassungen der schweizerischen Betäubungsmittelgesetzgebung geführt.⁷² So wurde in einem ersten Schritt das Ordnungsbussenverfahren für erwachsene Cannabiskonsumierende eingeführt und unlängst durch Gesetzesänderung ermöglicht, dass Pilotversuche zur Cannabisabgabe durchgeführt und Cannabis für medizinische Zwecke verwendet werden kann.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat am 28. April 2021 ein weiteres Massnahmenpaket verabschiedet,⁷³ das der aktuellen Entwicklung des Drogenkonsums Rechnung tragen soll (vgl. unten Ziffer 8.3.2) Die Überprüfung der Sanktionierung des

⁶⁴Dazu und im Folgenden: Sucht Schweiz, S. 1 ff.; SECO, Stress, S. 87 ff.; Weber/Rebscher, S. 1615.

⁶⁵Vgl. Nationale Strategie Sucht 2017-2024, vom Bundesrat verabschiedet 11. November 2015; Gesundheit 2020, Bericht des Bundesrates vom 23.01.2013, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/gesundheit-2020/eine-umfassende-strategie-fuer-das-gesundheitswesen.html> [abgerufen 22.06.2021].

⁶⁶Dem Begriff «Doping im Alltag» werden folgende Substanzgruppen zugeordnet: Nahrungsmittel und Nahrungsergänzungsmittel, Genussmittel mit stimulierender Wirkung (Kaffee, Schwarztee); sodann legale Suchtmittel (Tabak, Alkohol), legale und nicht zugelassene Arzneimittel und schliesslich illegale Substanzen wie Anabolika und psychotrope Stoffe (Amphetamine, Cannabis, Kokain). Vgl. Sucht Schweiz, S. 1 f.; SECO, Stress, S. 87 ff.

⁶⁷Bundesrat, Bericht Arzneimittel, S. 5 ff.

⁶⁸Weber/Rebscher, S. 1616; Ecoplan, Auslegeordnung zum problematischen Gebrauch psychoaktiver Medikamente, BAG 2019, S. 8; SECO, Stress, S. 99, schätzt die Dunkelziffer des Substanzkonsums im Arbeitsleben auf gegen 50 Prozent.

⁶⁹Art. 2 Bst. a und Art. 19a BetmG. – Für das Cannabis-Verbot im schweizerischen Sport vgl. Antidoping Schweiz, Dopingliste 2021, Verbotene Substanzen, S. 8, die inhaltlich die Vorgaben der Verbotliste der WADA übernimmt.

⁷⁰Dazu und im Folgenden Bundesrat, Bericht Drogenpolitik, S. 10 ff.

⁷¹Striegel, in: Lehner/Nolte/Putzke, § 2, N 60.

⁷²Bundesrat, Bericht Drogenpolitik, S. 33.

⁷³Bundesrat, Bericht Drogenpolitik, S. 57 ff.

Betäubungsmittelkonsums gehört zu den Hauptmassnahmen der Reformagenda. Soweit die Entkriminalisierung von Cannabis eine Handlungsoption darstellt, stellt sich die Frage der Konkordanz zu den Bestrebungen im Bereich der Anti-Doping-Politik, das Selbstdoping im Sport unter staatliche Kriminalstrafe zu stellen.

4.2 Doping im Breiten- und Freizeitsport

Der Breiten- und Freizeitsport hat in der Schweiz eine lange Tradition und entsprechend grosse Bedeutung. Rund die Hälfte der Schweizer Bevölkerung treibt mehrmals pro Woche Sport.⁷⁴ Die Schweiz gehört zusammen mit den skandinavischen Ländern zu den sportlichsten Nationen Europas. Die Beliebtheitskala führen folgende Sportarten an: Wandern, Radfahren, Schwimmen, Skifahren und Jogging. Im vorliegenden Zusammenhang fällt der seit einigen Jahren zu beobachtende markante Popularitätsgewinn des Krafttrainings auf.⁷⁵ Der wichtigste Beweggrund für die sportliche Aktivität ist nicht das klassische Wettkampf- und Leistungsmotiv. Im Vordergrund stehen vielmehr Motive wie Gesundheit und Fitness, Freude an der Bewegung, das Naturerlebnis sowie Entspannung und Stressabbau. Entsprechend nimmt nur rund ein Fünftel der Sporttreibenden aktiv an Wettkämpfen teil.

In diesem Zusammenhang unterscheidet die Fachliteratur zwei Formen von Sport: nämlich Sport mit und Sport ohne Wettkampfbezug.⁷⁶ Soweit Breiten- und Freizeitsport als Wettkampfsport ausgeübt wird, gilt die Anwendung von leistungsfördernden Substanzen als Doping. Im Freizeitsport ohne Wettkampf- und Vereinsbezug wird demgegenüber der Konsum von leistungssteigernden Wirkstoffen – meist Medikamente – als Arzneimittelmissbrauch bezeichnet. Hintergrund dieser Begriffsdifferenzierung ist die unterschiedliche Geltung des Doping-Regelwerks der Sportverbände. Dieses beansprucht im nicht organisierten Freizeitsport keine Geltung, weshalb Doping in diesem Kontext als Medikamentenmissbrauch bezeichnet wird.

Der Medikamentenmissbrauch im Freizeit- und Breitensport ist ein international wenig erforschtes Feld.⁷⁷ Dopingkontrollen finden in der Regel nicht statt. Bewusstes Doping – etwa im Rahmen grosser Laufsportveranstaltungen – scheint von untergeordneter Bedeutung zu sein. Demgegenüber ist der

Missbrauch von Medikamenten mit dem Ziel der Leistungssteigerung und des Muskelaufbaus namentlich in der kommerziellen Freizeitszene der Fitness-Studios ein nicht zu unterschätzendes Problem. Während Studien zur Situation in der Schweiz fehlen, belegen in Deutschland durchgeführte Untersuchungen, dass 13-16 Prozent der Kundinnen und Kunden kommerzieller Fitness-Studios über Konsumerfahrung im Bereich leistungssteigernder Substanzen verfügen.⁷⁸ Im Vordergrund steht dabei die in Netzwerken eingebundene Selbstanwendung anaboler Substanzen.

Was die Laufveranstaltungen des Breitensports betrifft, ist vor allem der Konsum von Schmerzmitteln verbreitet. Studien zu Volksmarathons im Ausland belegen, dass 50 bis 60 Prozent der Teilnehmenden vor dem Start Schmerzmittel konsumierten.⁷⁹ Soweit Untersuchungen zu vergleichbaren Laufveranstaltungen in der Schweiz durchgeführt wurden, legen diese den Schluss nahe, dass Dopingsubstanzen nur von einer kleinen Minderheit bewusst eingenommen werden.⁸⁰ Demgegenüber ist auch in der Schweiz der Konsum von Schmerz- und Asthmamitteln verbreitet. Ebenso verbreitet ist der Konsum von Nahrungsergänzungsprodukten, die insbesondere im Ausdauer- und Kraftsport häufig eingenommen werden. Als problematisch eingestuft wird die generelle Sorglosigkeit im Umgang mit Medikamenten. In den Untersuchungen wurde festgestellt, dass mehr als die Hälfte der Laufteilnehmenden nicht wussten, ob ihre Medikamente Substanzen enthielten, die auf der Dopingliste stehen.

4.3 Doping im Leistungs- und Spitzensport

Der Leistungssport gründet auf dem Prinzip des fairen Wettbewerbs. Fairplay ist sowohl im Berufs- als auch im Amateursport ein Grundanliegen des Sports und entsprechend ein zentraler Pfeiler der Olympischen Charta. Für die Schweiz ist der Grundsatz des Fairplay in der Ethik-Charta des Sports verankert.⁸¹ Die Legitimation des staatlichen und verbandlichen Dopingverbots beruht auf dem Gedanken des Schutzes des fairen Wettbewerbs und der Chancengleichheit. Doping ist Wettbewerbsmanipulation und verletzt die Grundwerte des Sports. Die Dopingbekämpfung ist ein zentrales sport- und gesellschaftspolitisches Anliegen, da letztlich die Glaubwürdigkeit des Sports und insbesondere die Vorbildrolle des Spitzensports zur Disposition stehen.

⁷⁴ Dazu und im Folgenden Lamprecht/Bürgi/Stamm, S. 9 ff.

⁷⁵ Lamprecht/Bürgi/Stamm, S. 23 f.

⁷⁶ Müller-Platz/Boos/Müller, S. 10; Kläber, Körperkult, S. 43; DOSB, Medikamentenmissbrauch, S. 11.

⁷⁷ Generell zur Studienlage: Stamm/Stahlberger/Gebert/Lamprecht/Kamber, S. 122 ff.; Niess/Striegel/Wiesing, S. 29 ff.; Lang et al., S. 14 ff.; Gähwiler/Simon/Biller-Andorno, S. 28 ff.

⁷⁸ Kläber, Muskeln, S. 88.; derselbe, Medikamentenmissbrauch, S. 44; Müller-Platz/Boos/Müller, S. 14 ff.; DOSB, Medikamentenmissbrauch, S. 14 ff.

⁷⁹ Brune/Niederweis/Küster-Kaufmann, S. 68 ff.; DOSB, Medikamentenmissbrauch, S. 12.

⁸⁰ Mahler, S. 226 ff.

⁸¹ Swiss Olympic/BASPO, Ethik-Charta, Ziff. 5 und Ziff. 7: «Erziehung zu Fairness» und «Absage an Doping und Drogen»; für den internationalen Kontext der Ethikprinzipien vgl. Olympic Charter des IOC (Fassung vom 17. Juli 2020), Ziff. 2.1.

Parallel zur Kommerzialisierung des Sports hat die Dopingaffinität im Leistungssport zugenommen (vgl. oben Ziffer 3.2.1).⁸² Das Streben nach Anerkennung, Erwartungsdruck und finanzielle Abhängigkeit von überdurchschnittlichen Wettkampfleistungen sind wichtige Beweggründe für den Konsum illegaler leistungssteigernder Substanzen. Doping ist vor allem in Sportarten verbreitet, in denen die konditionellen Fähigkeiten Kraft, Schnelligkeit und Ausdauer zentrale Erfolgsfaktoren sind. Die staatlichen und verbandlichen Institutionen der Dopingbekämpfung sind weltweit mit der Tatsache konfrontiert, dass nur ein geringer Prozentsatz der Dopingkontrollen positive Testergebnisse hervorbringt. Ungeachtet entsprechender Statistiken muss davon ausgegangen werden, dass die Zahl der dopenden Athletinnen und Athleten wesentlich höher einzuschätzen ist als die statistisch ausgewiesene Zahl der sanktionierten positiven Kontrollbefunde.⁸³

Untersuchungen zur generellen Dopingprävalenz im Schweizer Leistungssport sind bis heute nicht durchgeführt worden.⁸⁴ Im internationalen Vergleich ist dieser Befund nicht singulär, sondern entspricht dem aktuellen internationalen Forschungsstand. Entsprechend liegen bis heute nur wenige Studien vor, die evidenzbasierte Erkenntnisse zur Verbreitung von Dopingmitteln und -methoden im internationalen Spitzensport vermitteln. Die Wissenschaft hat dieses Forschungsdefizit erkannt und ist um eine quantitative und qualitative Verbesserung der Datenlage bemüht.⁸⁵

Die Forschungsdefizite sind unter anderem in der Tatsache begründet, dass die World Anti-Doping Agency (WADA) bis 2013 die Anzahl der sanktionierten Dopingbefunde nicht veröffentlicht hat. Die Zuordnung der Dopingfälle zu bestimmten Sportarten und Ländern war so nur bedingt möglich. Für den Untersuchungszeitraum 2000 bis 2013 hat eine international angelegte Studie 1'236 Dopingfälle in 120 Ländern registriert.⁸⁶ Die häufigsten Dopingfälle betrafen anabole Substanzen (38%), Blutmanipulationen (15%) und Stimulantien (14%). Besonders betroffene Sportarten waren Leichtathletik (29%), Gewichtheben (22%) und Radsport (13%). Dabei fiel die Dopingprävalenz in olympischen Jahren besonders auf; so auch der hohe Anteil von fehlbaren Athletinnen und Athleten in einzelnen Ländern.

Gemäss den Statistiken der WADA liegt die Zahl der weltweit registrierten Regelverstösse im langjährigen Mittel bei etwa 1 Prozent.⁸⁷ Soweit Dunkelfeldstudien vorliegen, gelangen diese zu wesentlich anderen Ergebnissen: so eine von der WADA in Auftrag gegebene Prävalenzstudie zu den Leichtathletik-Weltmeisterschaften 2011 in Südkorea und zu den Panarabischen Spielen 2011 in Qatar.⁸⁸ Gemäss den Ergebnissen dieser Studie gaben mindestens 30 Prozent der Teilnehmenden der Leichtathletikweltmeisterschaften an, Dopingmittel genommen zu haben; bei den Dopingkontrollen waren indes lediglich 0,5 Prozent der Tests positiv. Bei den Panarabischen Spielen wiederum erklärten 45 Prozent der befragten Athletinnen und Athleten, Dopingmittel konsumiert zu haben – dies bei einem positiven Testbefund von 3,6 Prozent.

Gemäss einer anderen Untersuchung anlässlich der Leichtathletik-Weltmeisterschaften 2011 und 2013 lag die Blutdoping-Prävalenz bei diesen Anlässen bei 15-18 Prozent.⁸⁹ Diese Studien legen den Schluss nahe, dass durch biologische Tests von Blut- und Urinproben bei weitem nicht alle Dopingfälle aufgedeckt werden können. Vor allem Tests unmittelbar vor oder während des Wettkampfs sind erfahrungsgemäss wenig effektiv, da Dopingmittel meist lange vor einem Wettkampf eingenommen und im Rahmen der Wettkampfkontrollen nicht mehr nachgewiesen werden können.

Die Prävalenzforschung bleibt einstweilen ein unterthematisiertes Feld wissenschaftlicher Bemühungen.⁹⁰ Aus den Ergebnissen der international publizierten Studien können keine validen Folgerungen für die Bezifferung der Dopingprävalenz in der Schweiz abgeleitet werden. Dennoch ist die Möglichkeit in Rechnung zu stellen, dass die Dopingprävalenz höher ist als die ausgewiesene Anzahl positiver Kontrollbefunde von Antidoping Schweiz (vgl. unten Ziffer 6.3.3).

⁸² Frenger/Pitsch/Emrich, S. 10.

⁸³ Gähwiler/Simon/Biller-Adorno, S. 29; DOSB, Doping, S. 18.

⁸⁴ Contat/Steiner, S. 365.

⁸⁵ Pielke, S. 207 mit weiteren Nachweisen.

⁸⁶ Dazu und im Folgenden: Wintermantel/Wachsmut/Schmidt, S. 263 ff.

⁸⁷ Vgl. dazu die jährliche Berichterstattung der WADA 2011-2018, Anti-Doping Testing Figures Report, <https://www.wada-ama.org/en/resources/laboratories/anti-doping-testing-figures-report> (abgerufen 19.07.2021).

⁸⁸ Ulrich et al., S. 211 ff., 216. Die bei dieser Studie angewandte indirekte Fragemethode (randomisierte Antworttechnik) gewährleistete die Anonymität der Befragten. Zur Geschichte der verzögerten Publikation dieser Studie vgl. Medienmitteilung der Universität Tübingen «Grundsätzliches Einverständnis der WADA zur Veröffentlichung der Tübinger Doping-Studie» vom 4. August 2016, <https://uni-tuebingen.de/pt/universitaet/aktuelles-und-publikationen/pressemitteilungen/archiv/archivfullview-pressemitteilungen/article/grundsatzliches-einverstaendnis-der-wada-zur-veroeffentlichung-der-tuebinger-doping-studie/> (abgerufen 26.07.2021).

⁸⁹ Faiss et al., S. 160 ff.; Contat/Steiner, S. 365, 372.

⁹⁰ Zu Agenda und Schwerpunkten der Prävalenzforschung vgl. die «Best Practice»-Empfehlungen einer WADA-Arbeitsgruppe in: Gleaves et al., Ziffer 5.

5. Grundlagen der sportrechtlichen Dopingbekämpfung

5.1 Internationale Übereinkommen

5.1.1 Europarat

Im Jahr 1989 schlossen die Mitgliedstaaten des Europarates das Übereinkommen gegen Doping ab. Dieses trat in der Schweiz am 1. Januar 1993 in Kraft.⁹¹ Im Hinblick auf die Verringerung und Ausmerzungen des Dopings im Sport verpflichteten sich die Vertragsparteien, im Rahmen ihrer jeweiligen Verfassungsordnung die für die Umsetzung des Übereinkommens notwendigen Massnahmen zu ergreifen (Artikel 1). Zu diesem Zweck erlassen die Mitgliedstaaten Gesetze und Verwaltungsmassnahmen, um die Verfügbarkeit und Anwendung von Doping im Sport einzuschränken (Artikel 4). Weiter verpflichteten sich die Vertragsparteien, Informations- und Präventionsprogramme umzusetzen, im Rahmen welcher die Gesundheitsgefahren und die Verletzung ethischer Werte bewusst gemacht werden (Artikel 6).

Im Jahr 2002 wurde ein Zusatzprotokoll verabschiedet, das in der Schweiz am 1. Februar 2005 in Kraft trat.⁹² Ziel des Zusatzprotokolls ist die gegenseitige Anerkennung von Dopingkontrollen und eine Verbesserung der Effektivität der Umsetzung des Übereinkommens.

Leitgedanke des Vertragswerks ist nicht die umfassende Vereinheitlichung der Dopingbekämpfung. Zentrales Anliegen ist vielmehr die Definition gemeinsamer Standards, im Rahmen welcher die Vertragsparteien gesetzliche, finanzielle, technische und erzieherische Massnahmen zur Dopingbekämpfung umsetzen. Die Konkretisierung der Standards ist Aufgabe einer Monitoring Group, in welcher die Schweiz durch das Bundesamt für Sport vertreten ist.

5.1.2 UNESCO

Im Jahr 2005 verabschiedete die Generalkonferenz der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) das Internationale Übereinkommen gegen Doping im Sport. Dieses trat in der Schweiz am 1. Dezember 2008 in Kraft.⁹³

Im Rahmen dieser Konvention bekennen sich die Vertragsparteien zu den Prinzipien des Fairplay und den Grundsätzen des Welt-Anti-Doping-Codes der WADA. Die Konvention gilt als erster völkerrechtlicher Vertrag gegen Doping mit globaler Reichweite.⁹⁴ Ziel des Übereinkommens ist die Ausmerzungen des Dopings auf der Grundlage internationaler Kooperation und entsprechender Begleitmassnahmen. Die Konvention orientiert sich inhaltlich und formal am Übereinkommen des Europarats und ist in 185 Staaten ratifiziert.

5.2 Internationale und nationale Regelwerke des organisierten Sports

5.2.1 Welt-Anti-Doping-Programm der WADA

Mit der Gründung der Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA) im Jahr 1999 wurde der Grundstein für die internationale Harmonisierung der Anti-Doping-Regeln der Sportverbände gelegt.⁹⁵ Die WADA ist eine Stiftung nach schweizerischem Recht mit statutarischem Sitz in Lausanne und Dienstsitz in Montreal. Stifter ist das Internationale Olympische Komitee (IOC).

Stiftungszweck ist die weltweite Förderung und Koordination des Kampfs gegen Doping im Sport. Entsprechend arbeitet die WADA mit zwischenstaatlichen Organisationen, Regierungen und Behörden von Nationalstaaten sowie privaten Institutionen zusammen. Hauptaufgabe der WADA ist die Regelung im Bereich der Dopingkontrolle und -verfolgung. Leitgedanke ist die Wahrung der Chancengleichheit und des Fair Play sowie der Schutz der sauberen Athletinnen und Athleten.

⁹¹ Übereinkommen gegen Doping vom 16. September 1989 (SR 0.812.122.1).

⁹² Zusatzprotokoll zum Übereinkommen gegen Doping vom 12. September 2002 (SR 0.812.122.12).

⁹³ Internationales Übereinkommen gegen Doping im Sport vom 19. Oktober 2005 (SR 0.812.122.2).

⁹⁴ Orth, in: Cherkeh/Momsen/Orth, S. 90.

⁹⁵ Contat/Pamberg/Pfister/Steiner, S. 160 ff.; Jörgler, S. 6 f.; Mortsiefer, Datenschutz, S. 15; Summerer, in: Fritzweiler/Pfister/Summerer, S. 291 f.; Kusche, Strafbarkeit, S. 20 ff.; Gross, S. 6 ff.; Kleen, S. 13 ff.

Grundlage des Regelwerks bildet das Welt-Anti-Doping-Programm (WADP).⁹⁶ Als Kernstück des Programms enthalten der umfangreiche WADA-Code und dessen nachgeordnete Standards und Bestimmungen eine Liste der im Sport verbotenen Substanzen und Methoden. Der Code ist nicht unmittelbar anwendbar, sondern bedarf der Umsetzung durch die internationalen Sportverbände und die nationalen Anti-Doping-Organisationen. Als Signatäre des WADA-Regelwerks haben sich Swiss Olympic (Dachverband des Schweizer Sports) und Antidoping Schweiz zur Umsetzung des Codes vertraglich verpflichtet.⁹⁷

Der WADA-Code ist das zentrale Instrument des internationalen – privatrechtlich organisierten – Sports im Kampf gegen Doping. Im Rahmen seines Geltungsanspruchs unterstehen alle Athletinnen und Athleten weltweit den gleichen formalen und inhaltlichen Regeln; dies unabhängig von Sportart, Nationalität und Aufenthaltsort. Das WADA-Regelwerk weist einen hohen Verbindlichkeits- und Detaillierungsgrad auf und lässt insoweit nur minimalen Handlungs- und Ermessensspielraum bei der Umsetzung in den einzelnen Ländern.

5.2.2 Doping-Statut von Swiss Olympic und Vollzugserlasse

Rechtsgrundlage für die privatrechtliche Durchsetzung des WADA-Codes in der Schweiz bildet das Doping-Statut von Swiss Olympic in der vom Sportparlament verabschiedeten Fassung vom 20. November 2020.⁹⁸

Ziel des Statuts ist die Umsetzung des Welt-Anti-Doping-Codes der WADA in der Schweiz. Das Doping-Statut regelt insbesondere die verschiedenen Formen der Dopingverstösse, den persönlichen Geltungsbereich des Statuts, die Dopingkontrollen und das Disziplinarverfahren. Als Organe der privatrechtlichen Dopingbekämpfung bezeichnet das Statut Antidoping Schweiz und die Disziplinarkammer von Swiss Olympic als unabhängig urteilende Instanz.

Antidoping Schweiz ist die nationale Koordinationsinstanz zur Umsetzung des WADA-Codes.⁹⁹ Funktional ist die Institution das Gegenstück zur Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA). Antidoping Schweiz wurde 2008 als Stiftung gemäss Artikel 80 ff. ZGB errichtet. Als massgebende Instanz der Dopingbekämpfung

obliegen der Stiftung zwei Arten von Aufgaben: einerseits privatrechtliche Dopingkontrollen, Ermittlungen und Gewährleistung der Sanktionierung; andererseits Information, Prävention, Aus- und Weiterbildung sowie Beratung und Forschung. Im Rahmen der Revision des WADA-Codes 2021¹⁰⁰ sind Antidoping Schweiz unter bestimmten Voraussetzungen disziplinarrechtliche Befugnisse übertragen worden. Antidoping Schweiz ist zuständig für den Erlass der Ausführungsbestimmungen zum Doping-Statut.¹⁰¹ Diese betreffen das Kontroll- und Ermittlungswesen, das Resultatmanagement und die Ausnahmebewilligungen zu therapeutischen Zwecken.

5.3 Nationales Recht: Sportförderungsgesetz des Bundes

Die Dopingbekämpfung ist ein zentrales Ziel des Sportförderungsgesetzes von 2011 (Artikel 19 ff. SpoFöG). Parallel zum Regelwerk der Sportverbände stellt deshalb auch der Staat den Dopingmissbrauch (Fremddoping) unter Strafe (vgl. unten Ziffer 6.2).

Der Inhalt des staatlichen Dopingverbots hat beim Übergang vom alten zum neuen Sportförderungsgesetz eine wesentliche Änderung erfahren. Unter dem Regime des Dopingverbots von 2000 war die Strafbarkeit von Dopingvergehen auf den Wettkampfsport beschränkt. Im Rahmen der Totalrevision des Sportförderungsgesetzes von 2011 wurde auf diese Einschränkung verzichtet. Altrechtlich stand Doping nur insoweit unter Strafe, als entsprechende Handlungen im «reglementierten Wettkampfsport»¹⁰² stattfanden. Im Kontext der Totalrevision wurde die Strafbarkeit von Doping somit auf den nicht-wettkampforientierten Breiten- und Freizeitsport ausgedehnt.¹⁰³

Anlässlich der Vorbereitung und Verabschiedung des Sportförderungsgesetzes von 2011 nicht in Frage gestellt wurde der Grundsatz der Nichtbestrafung des Selbstdopings und der damit verbundenen Beschaffungsaktivitäten. Als Leitgedanken bei der Anpassung des Dopingstrafrechts standen im Vordergrund¹⁰⁴: einerseits die vorrangige Sanktionszuständigkeit der Sportverbände und andererseits die Bestrafung des Sportlerumfelds, nicht aber die Kriminalisierung der dependen Athletinnen und Athleten.

⁹⁶ Zum einschlägigen WADA-Regelwerk: World Anti-Doping Program, World Anti-Doping Code und Begleitregularien vgl. https://www.wada-ama.org/en/resources/search?f%5B0%5D=field_resource_collections%3A228 (abgerufen 19.06.2021).

⁹⁷ Contat/Pamberg/Pfister/Steiner, S. 161; M. Steiner, Etude, S. 173; Mortsiefer, Datenschutz, S. 16. – Grundsätzlich zur Entwicklung der nationalen Anti-Doping-Organisationen (NADOs): Kamber, Development, S. 3 ff.

⁹⁸ Swiss Olympic, Doping-Statut 2021 vom 20. November 2020.

⁹⁹ Bundesrat, Botschaft Sportförderungsgesetz, S. 8222; M. Steiner, Doping, S. 408 ff.

¹⁰⁰ Für Einzelheiten zu Inhalt und Tragweite der Revision des WADA-Code 2021 vgl. Mortsiefer, Revision, S. 10 ff.

¹⁰¹ Zu den verschiedenen Vollzugserlassen von Antidoping Schweiz: <https://www.antidoping.ch/recht/doping-statut> (abgerufen 19.06.2021).

¹⁰² Vgl. Art. 11c des Bundesgesetzes vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport (aSpoFöG; AS 1972 897, in Kraft bis 30. September 2012) i.V.m. Art. 3 und 4 der Verordnung vom 31. Oktober 2001 des VBS über Dopingmittel und -methoden (Dopingmittelverordnung; SR 415.052.1, ebenfalls in Kraft bis 30. September 2012).

¹⁰³ Vgl. BGE 145 IV 329, 333 f.; Contat/Pamberg/Pfister/Steiner, S. 167; Contat/Steiner, S. 365.

¹⁰⁴ Bundesrat, Botschaft Sportförderungsgesetz, S. 8221.

6. Geltende Regelung des Dopingverbots

6.1 Verbandsrecht: Regelwerk der WADA

6.1.1 Verbot des Selbst- und Fremddopings

Nach Massgabe des Doping-Statuts von Swiss Olympic publiziert Antidoping Schweiz jährlich eine Dopingliste¹⁰⁵ entsprechend den internationalen Vorgaben der WADA. Diese Liste ist für alle Mitgliedsverbände von Swiss Olympic verbindlich und bezeichnet die zum Zwecke des Selbst- oder Fremddopings verbotenen Substanzen und Methoden.¹⁰⁶

6.1.2 Verschuldensunabhängige Verantwortlichkeit

Dem Doping-Statut unterstehen alle Mitgliedsverbände von Swiss Olympic, deren Verbände und Vereine sowie deren Athletinnen und Athleten und Betreuungspersonal. Antidoping Schweiz trägt die Beweislast für den Nachweis von Verstössen. Im Falle eines positiven Analyseresultats gilt eine verschuldensunabhängige Garantiefhaftung der Athletin oder des Athleten.¹⁰⁷ Gemäss dem Grundsatz der «strict liability» muss die oder der positiv auf eine verbotene Substanz getestete Athletin oder Athlet den Nachweis eines fehlenden Verschuldens erbringen. Im Schrifttum wird entsprechend von einer Beweislastumkehr zum Nachteil der Athletin oder des Athleten gesprochen.¹⁰⁸ In der Kontrollpraxis relevant sind in diesem Zusammenhang Ausnahmegewilligungen zu therapeutischen Zwecken.¹⁰⁹

6.1.3 Kontrollen und Verfahren

Eingehend geregelt sind die Dopingkontrollen, Ermittlungen und Analyseverfahren, sodann Anhörung und Disziplinarverfahren.¹¹⁰ Dem Kontrollsystem von Antidoping Schweiz unterstehen grundsätzlich alle Sportlerinnen und Sportler mit einer Lizenz oder einer Mitgliedschaft bei einem Verein, der Swiss Olympic angeschlossen ist. Diese können sowohl im Wettkampf als auch ausserhalb des Wettkampfs jederzeit kontrolliert werden. Der Kontrollpflicht unterstehen auch Nicht-Mitglieder und Nicht-Lizenzierte, soweit sie an einem Wettkampf teilnehmen,

der von einem Swiss Olympic angeschlossenen Verband oder Verein organisiert wird.

Entscheide von Antidoping Schweiz können bei der Disziplinarkammer von Swiss Olympic angefochten werden. Die Entscheide der Disziplinarkammer wiederum können an das Tribunal Arbitral du Sport (TAS), diese schliesslich unter bestimmten Voraussetzungen an das Bundesgericht weitergezogen werden (Artikel 77 BGG).

6.1.4 Sanktion

Das Doping-Statut enthält einen umfassenden Sanktionenkatalog.¹¹¹ Hauptsanktion gegen Einzelpersonen ist die Sperre. Diese beträgt in Abhängigkeit von der Schwere des Verstosses zwei oder vier Jahre. In besonderen Fällen kann eine lebenslange Sperre ausgesprochen werden. Möglich sind auch Geldbussen bis 200 000 Franken. Bei fehlendem grobem Verschulden und Mitwirkung bei der Aufklärung ist eine Reduktion der Sperre möglich.

6.2 Staatliches Recht: Sportförderungsgesetz des Bundes

6.2.1 Nebenstrafrecht

Die strafbaren Handlungen im Bereich des Dopings sind in Artikel 22 SpoFöG geregelt. In systematischer Hinsicht gehören die Strafbestimmungen des Sportförderungsgesetzes zum Nebenstrafrecht. Entsprechend sind die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs auch auf Taten des Sportförderungsgesetzes anwendbar, soweit das SpoFöG nicht selbst Bestimmungen aufstellt (Artikel 333 Absatz 1 StGB).

6.2.2 Geschütztes Rechtsgut

Primäre Aufgabe des Strafrechts ist der Schutz von Rechtsgütern vor Gefahr oder Verletzung. Die Frage nach dem schützenswerten Gut der Doping-Strafbestimmungen ist entstellungsgeschichtlich einheitlich beantwortet worden. Im Rahmen der ursprünglichen Regelung der Strafbestimmungen im

¹⁰⁵ Vgl. Antidoping Schweiz, Dopingliste 2021, <https://www.antidoping.ch/sites/default/files/Dopingliste> (abgerufen 21.06.2021.)

¹⁰⁶ Art. 4 Doping-Statut. Dazu und im Folgenden: Contat/Pamberg/Pfister/Steiner, S. 175 ff.

¹⁰⁷ Art. 2 und 3 Doping-Statut.

¹⁰⁸ Contat/Pamberg/Pfister/Steiner, S. 177; Valloni/Pachmann, S. 131. – Die Beweislastumkehr der «strict liability» steht im Widerspruch zum Grundsatz der Unschuldsvermutung im Strafrecht. Aus diesem Grund wird deren Verfassungskonformität namentlich in Rechtspraxis und Schrifttum in Deutschland in Frage gestellt. Vgl. Lehner, in: Lehner/Notte/Putzke, § 11, N 99 ff.; Kleen, S. 70 ff.

¹⁰⁹ Art. 4.4 Doping-Statut.

¹¹⁰ Art. 5 bis 12 Doping-Statut.

¹¹¹ Art. 10 Doping-Statut. Zur Ausgestaltung und Komplexität des Sanktionssystems ausführlich: M. Steiner, Doping, S. 435 ff.

Jahre 1999 wurde das Dopingverbot in der Botschaft mit dem Schutz der Gesundheit und der Chancengleichheit im sportlichen Wettkampf begründet (vgl. oben Ziffer 2.4.2).¹¹²

Die Lehre hat sich mit der Frage des zu schützenden Rechtsguts in der Folge nie grundlegend auseinandergesetzt. Soweit sich das Schrifttum zum Thema geäußert hat, wurde in Anlehnung an die Ausführungen der Botschaft die Auffassung vertreten, das durch Artikel 11f aSpoFöG geschützte Rechtsgut sei die Gesundheit des Wettkampfathleten, die Persönlichkeit des Konkurrenten im sportlichen Wettkampf und das Ansehen des Sports.¹¹³

Die Totalrevision des Sportförderungsgesetzes von 2011 beruhte weiterhin auf einem inhaltlich weit gefassten Rechtsgutskonzept. Als schützenswerte Güter der Dopingbekämpfung erwähnte die Botschaft: Fairplay, Chancengleichheit, ehrliche Wettkämpfe und Gesundheitsförderung durch körperliche Aktivität.¹¹⁴ Diese Ausweitung des Bündels möglicher Rechtsgüter korrespondiert – so einzelne Beurteilungen im Schrifttum¹¹⁵ – mit der Ausdehnung der Strafbarkeit für Doping auf den Breitensport, wie sie im Rahmen der Totalrevision von 2011 vollzogen wurde.

Mit der Gesetzesnovelle von 2017 zur Strafbarkeit der Wettkampfmanipulation im Sport (Artikel 25a ff. SpoFöG) fand eine wichtige Klärung der Rechtsgutsdebatte statt, die auch für Dopingdelikte von Bedeutung ist. Der neue Tatbestand knüpft bei der Manipulation des sportlichen Wettkampfs an. Geschütztes Rechtsgut ist – so die Botschaft des Bundesrates – die Integrität des Sports.¹¹⁶ Im Zentrum steht der faire sportliche Wettkampf und damit die Lauterkeit des Sports. Der Schutz der Integrität des Sports, wozu insbesondere der lautere Wettbewerb im Sport zählt, ist letztlich die grundlegende Rechtfertigung des Dopingverbots.¹¹⁷

6.2.3 Tathandlung und Täterkreis

Der Gesetzgeber umschreibt Doping in Artikel 19 Absatz 1 SpoFöG als «Missbrauch von Mitteln und Methoden zur Steigerung der körperlichen Leistungsfähigkeit im Sport». Diese Begriffsbestimmung ist enger gefasst als die Doping-Definition der WADA, auf deren Verbotsliste auch Substanzen aufgeführt sind, die nicht eindeutig leistungssteigernde Wirkungen haben.¹¹⁸ Gemäss Artikel 22 Absatz 1 SpoFöG steht unter Strafe, wer zu Dopingzwecken – Mittel gemäss Verbotsliste des Bundesrats «herstellt, erwirbt, einführt, ausführt, durchführt, vermittelt, vertreibt, verschreibt, in Verkehr bringt, abgibt oder besitzt» oder – Methoden gemäss Verbotsliste des Bundesrats «bei Dritten anwendet».

Strafbar sind sämtliche Formen des Fremddopings, während Selbstdoping und die damit verbundenen Beschaffungsaktivitäten nicht unter Strafe stehen (Artikel 22 Absatz 4 SpoFöG).

In Abkehr vom Strafre regime des Artikels 11f aSpoFöG ist die Strafbarkeit nicht auf den reglementarischen Wettkampfsport begrenzt. Adressat von Artikel 22 SpoFöG ist die gesamte sporttreibende Bevölkerung.¹¹⁹ Von der Strafnorm erfasst ist somit auch der Sport ausserhalb von Wettkämpfen, das heisst alle Formen des Breiten- und Freizeitsports.

6.2.4 Sanktion und Strafverfolgung

Widerhandlungen gegen Artikel 22 Absatz 1 SpoFöG werden als Vergehen mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder einer Geldstrafe bestraft. In schweren Fällen wird eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren und eine Geldstrafe ausgesprochen. Die verschiedenen Handlungen stellen Tätigkeits- und abstrakte Gefährdungsdelikte dar, weshalb eine konkrete Schädigung oder Gefährdung nicht vorliegen muss.¹²⁰

Gestützt auf die Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts ist die Staatsanwaltschaft bei dringendem Verdacht befugt, rückwirkend Auskunft über Randdaten des Fernmelde- und Postverkehrs zu verlangen (Artikel 273 StPO). Sodann kann die Staatsanwaltschaft eine verdeckte Fahndung anordnen, wenn die bisherigen Ermittlungs- und Untersuchungsmassnahmen erfolglos geblieben sind (Artikel 298b StPO).

¹¹² Bundesrat, Botschaft Heilmittelgesetz, S. 3570.

¹¹³ Jörger, S. 51; Contat/Pamberg/Pfister/Steiner, S. 163.

¹¹⁴ Bundesrat, Botschaft Sportförderungsgesetz, S. 8220.

¹¹⁵ Contat/Pamberg/Pfister/Steiner, S. 163; Vouilloz, Rz. 45.

¹¹⁶ Bundesrat, Botschaft Geldspielgesetz, S. 8513; Rauch/Schönenberger, S. 10; Bundesrat, Bericht Korruptionsbekämpfung, S. 64 ff.

¹¹⁷ Jörger, S. 198 ff.; Balmelli/Heller, S. 10 ff., 31; Kaiser, S. 149 f.; Jucker, S. 58 ff., 64; Rössner, in: Lehner/Nolte/Putzke, Vor §§ 1 ff., N 29; Freund, Kommentar, §§ 1-4, N 24 ff.

¹¹⁸ Contat/Pamberg/Pfister/Steiner, S. 164.

¹¹⁹ BGE 145 IV 329, S. 333 f.

¹²⁰ Contat/Pamberg/Pfister/Steiner, S. 167 ff.; Contat/Steiner, S. 365.

Aufgrund der in Artikel 24 SpoFöG statuierten Informationspflicht wird sichergestellt, dass die in einen Dopingverstoss involvierten Personen nicht nur strafrechtlich, sondern auch im Rahmen des verbandlichen Disziplinarrechts belangt werden können. So sind die zuständigen Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden gehalten, Antidoping Schweiz über eingeleitete Strafverfahren und Beschlüsse zu informieren.

6.2.5 Konkurrenzen

Bei der Anwendung von Dopingpraktiken kann ein Verstoss gegen mehrere Strafbestimmungen vorliegen. Neben den Strafbestimmungen des Sportförderungsgesetzes können in echter Konkurrenz die Strafbestimmungen des Betäubungsmittelgesetzes, des Heilmittelgesetzes und des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb zur Anwendung gelangen.¹²¹ In besonderen Fällen ist auch eine Konkurrenz zum Tatbestand des Betrugs möglich (Artikel 146 StGB).¹²²

6.2.6 Erkenntnisse der Strafverfolgungspraxis

Bei der Strafverfolgung von Dopingdelikten werden Überwachungsmassnahmen regelmässig aufgrund von Behördenhinweisen angeordnet. Bis heute sind keine Fälle bekannt, in denen die Überwachung gestützt auf Hinweise von Athletinnen oder Athleten eingerichtet wurde. Im System der Nichtstrafbarkeit des Selbstdopings belasten involvierte Athletinnen und Athleten ihr Umfeld erfahrungsgemäss nicht.

Bei der Aufklärung des Dopingumfelds stehen gegen selbstdopende Athletinnen und Athleten letztlich keine wirksamen strafprozessualen Instrumente zur Verfügung. Im Strafprozess sind sie Auskunftsperson oder Zeuge und nicht beschuldigte Person. Im Zeugenstand steht ihnen grundsätzlich das Zeugnisverweigerungsrecht zu. Als Auskunftspersonen unterstehen sie weder einer Aussage noch einer Wahrheitspflicht.

Besteht ein Tatverdacht im Umfeld des Selbstdopings ist die Athletin oder der Athlet in der Rolle einer an der Begehung der Straftat nicht beteiligten Person. Einvernahmen enden in der Regel ohne Ergebnis. Dies wiederum wirkt sich ungünstig auf die Bereitschaft der Strafverfolgungsbehörden aus, bei positiven Kontrollergebnissen ein Verfahren zu eröffnen.

6.3 Fallzahlen zur Sanktionspraxis

6.3.1 Strafjustiz

In der Zeit zwischen dem 1. Januar 2015 und 20. Mai 2019 haben die Strafverfolgungs- und Justizbehörden von 17 Kantonen in 90 Fällen Strafbefehle und erstinstanzliche Verurteilungen nach Artikel 22 Absatz 1 SpoFöG (leichte Fälle) ausgesprochen.¹²³ Schwere Fälle gemäss Absatz 2 wurden nur gerade vier registriert. Soweit hinsichtlich der Fallzahlen regionale Unterschiede festzustellen sind, wird im Schrifttum vermutet, dass die Strafbestimmungen des Sportförderungsgesetzes in den Kantonen nicht einheitlich angewendet werden.¹²⁴

6.3.2 Antidoping Schweiz

Als Massnahme des Verwaltungsrechts ist Antidoping Schweiz befugt, Dopingmittel und -gegenstände unabhängig von einem Strafverfahren einzuziehen und zu vernichten (Artikel 20 Absatz 4 SpoFöG). In der Zeit zwischen 1. Oktober 2012 und 31. Dezember 2020 erliess Antidoping Schweiz in diesem Zusammenhang 3'448 Verfügungen.¹²⁵ In der überwiegenden Mehrzahl dieser Fälle handelt es sich um von der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) zurückgehaltene Postsendungen. Die Zahl der an der Grenze blockierten Postsendungen ist stark im Steigen begriffen. Dies gilt insbesondere für den Import verbotener Substanzen, die dem Fitness- und Kraftbereich oder dem sportfernen Umfeld der Freizeit- und Partyszene zuzurechnen sind.

6.3.3 Disziplinarkammer von Swiss Olympic

Im Jahr 2019 führte Antidoping Schweiz 2416 Dopingkontrollen durch. In diesem Zeitraum sprach die Disziplinarkammer für Dopingfälle von Swiss Olympic in 6 Fällen Sanktionen aus (Sperrern von 12 bis 48 Monaten).¹²⁶ Entsprechend wurden 0.25 Prozent der kontrollierten Athletinnen und Athleten eines Dopingvergehens überführt. Im langjährigen Mittel liegt diese Zahl bei etwa 1 Prozent. Die von der WADA publizierte weltweiten Zahlen sind weitgehend identisch mit den durch Antidoping Schweiz festgestellten positiven Analysebefunden und Kontrollvergehen (vgl. oben Ziffer 4.2.2).¹²⁷

¹²¹ Contat/Pamberg/Pfister/Steiner, S. 169.

¹²² Schubarth, S. 226 ff.

¹²³ Contat/Steiner, S. 366.

¹²⁴ Contat/Steiner, S. 369.

¹²⁵ Auswertung der Jahresberichte 2012-2019 von Antidoping Schweiz, <https://www.antidoping.ch/download-center> [abgerufen 22.06.2021].

¹²⁶ Antidoping Schweiz, Jahresbericht 2019, S. 4 f., <https://www.antidoping.ch/download-center> [abgerufen 22.06.2021].

¹²⁷ Vgl. World Anti-Doping Program, 2018 Anti-Doping Rule Violations (ADRVs) Report, <https://www.wada-ama.org/en/resources/general-anti-doping-information/anti-doping-rule-violations-adrvs-report> [abgerufen 22.06.2021].

7. Rechtsvergleich

7.1 Mitgliedstaaten des Europarats

Die Mitgliedstaaten des Europarats haben die Umsetzung des Übereinkommens gegen Doping von 1989 zu einem wichtigen Ziel erklärt. Auf dieser Grundlage verfolgt eine Monitoring Group des Europarats die Vollzugsaktivitäten in den einzelnen Mitgliedstaaten. Im Rahmen einer Umfrage (2020) stellten 21 Länder Informationen zur Strafbarkeit des Dopings im Sport zur Verfügung. Die Zusammenstellung der Ergebnisse dieser Umfrage ergibt folgendes Allgemeinbild:¹²⁸

- *Rechtsgrundlage*: In der überwiegenden Zahl der Länder finden sich Doping-Strafbestimmungen im allgemeinen Kriminalstrafgesetz, sodann in der Sport-, Gesundheits-, Lebensmittel-, Arzneimittel- und Verwaltungsgesetzgebung, vereinzelt auch in speziellen Anti-Doping-Gesetzen. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, Dopingvergehen als Betrugstatbestand im allgemeinen Kriminalstrafrecht zu regeln.
- *Verbotene Handlungen*: Dazu zählen in den meisten Ländern unter anderem folgende Aktivitäten mit Dopingbezug: Konsum, Besitz, Herstellung, Einfuhr, Ausfuhr, Erwerb, Verschreibung, Anwendung, Vermittlung, Komplizenschaft. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, Anwendung und Konsum (Selbst- und Fremddoping) von international geächteten Substanzen zu verbieten und so zur Rechtsvereinheitlichung beizutragen.
- *Definition von Doping*: Die Mehrzahl der Länder verweist auf die Verbotliste der WADA. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, sich an den Dopingbestimmungen des WADA-Codes zu orientieren.
- *Sanktion und Strafverfolgung*: In den meisten Ländern stehen Freiheits- und Geldstrafe im Vordergrund. Einzelne Staaten haben spezialisierte Strafverfolgungsbehörden eingerichtet. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, die Strafverfolgungsbehörden bei der Dopingbekämpfung mit den erforderlichen Kompetenzen auszustatten und spezialisierte, mit Sport- und Doping-Fachwissen ausgestattete Einheiten einzusetzen.

Die im Rahmen der Umfrage erhobenen Daten sind sehr rudimentär und entsprechend unvollständig für eine aussagekräftige rechtsvergleichende Analyse, zumal die Wirksamkeit der länderspezifischen Anti-Doping-Gesetzgebung vom Zusammenspiel unterschiedlicher Detailnormen des materiellen Strafrechts und des formellen Strafverfahrensrechts abhängt.

7.2 Die Strafbarkeit des Selbstdopings in ausgewählten Staaten

In den Nachbarstaaten der Schweiz ist die Strafbarkeit des Selbstdopings wie folgt geregelt:

- *Frankreich*: Der Code du Sport von 2004 untersagt Selbstdoping (Artikel L. 232-26).¹²⁹ Das Verbot gilt nicht nur für den Leistungssport, sondern auch für den Breitensport, soweit die dopende Person an einem Wettkampf des organisierten Sports und dessen Trainingsvorbereitung teilnimmt.
- *Deutschland*: Das Anti-Doping-Gesetz von 2015¹³⁰ stellt Selbstdoping im Bereich des Spitzensports unter Strafe, sofern entsprechende Handlungen in einem Wettbewerb des organisierten Sports vorgenommen werden (§ 3 AntiDopG; vgl. unten Ziff. 7.3.3).
- *Italien*: Das Gesetz über den Gesundheitsschutz und die Dopingbekämpfung im Sport (2020) stellt Selbstdoping unter Strafe.¹³¹ In der Zeit vor dieser Gesetzesnovelle wurde Selbstdoping mitunter als Sportbetrug nach den Bestimmungen des allgemeinen Kriminalstrafrechts bestraft.
- *Liechtenstein*: Fremddoping wird nach den Bestimmungen des Sportgesetzes¹³² von 1999 und Selbstdoping gemäss allgemeinem Kriminalstrafrecht bestraft. Seit 2019 wird Selbstdoping als schwerer Betrug bestraft, soweit damit ein «mehr als geringer Schaden» einhergeht (§ 147 Strafgesetzbuch).¹³³
- *Österreich*: Das Anti-Doping Bundesgesetz 2021¹³⁴ stellt Fremddoping unter Strafe. Selbstdoping ist nach dem allgemeinen Kriminalstrafrecht als Betrug und insbesondere als schwerer Betrug strafbar, soweit damit ein «mehr als geringer Schaden» einhergeht (§ 147 Strafgesetzbuch).¹³⁵

¹²⁸ Monitoring Group, Compilation, S. 67 f.

¹²⁹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071318/ [abgerufen 23.06.2021].

¹³⁰ Gesetz gegen Doping im Sport (Anti-Doping-Gesetz) vom 10. Dezember 2015. <https://www.gesetze-im-internet.de/antidopg/BJNR221010015.html> [abgerufen 23.06.2021].

¹³¹ Vgl. «Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping» vom 14. Dezember 2000, <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2000-12-18&atto.codiceRedazionale=000G0409&atto.articolo.numero=0&qld=2e50412c-4b5a-4298-80a8-db335e391cb2&tabID=0.09247463676458034&title=lbl.dettaglioAtt> [abgerufen 23.06.2021].

¹³² Vgl. https://www.gesetze.li/konso/2000052000?search_text=Sportgesetz&search_loc=text&lrnr=&lgblid_von=&observe [abgerufen 23.06.2021].

¹³³ Vgl. <https://www.gesetze.li/konso/1988.37> [abgerufen 23.06.2021].

¹³⁴ Vgl. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011421> [abgerufen 23.06.2021].

¹³⁵ Vgl. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002296> [abgerufen 23.06.2021].

In diesem Zusammenhang ist die strafrechtliche Regelung des Selbstdopings in Deutschland ausführlicher darzustellen, da die sport- und gesetzespolitische Dopingdiskussion im Nachbarland in verschiedener Hinsicht Parallelen zur aktuellen Debatte in der Schweiz aufweist.

7.3 Die strafrechtliche Regelung des Selbstdopings in Deutschland

7.3.1 Entstehungsgeschichte

Die Verabschiedung des Gesetzes gegen Doping im Sport (Anti-Doping-Gesetz, AntiDopG)¹³⁶ von 2015 war eine Folge der Erkenntnis, dass eine Stärkung der staatlichen Dopingbekämpfung mit den Mitteln des Strafrechts einer sport- und kriminalpolitischen Notwendigkeit entsprach. In der Begründung der Gesetzesvorlage wurde darauf hingewiesen, dass das Kontrollsystem des organisierten Sports einen wichtigen Grundpfeiler darstelle, die Massnahmen des Sports angesichts der Dimension des Dopingproblems indes nicht ausreichend seien.¹³⁷

Anlass für das ursprüngliche staatliche Vorgehen gegen Doping im Sport war das Übereinkommen des Europarats von 1989. Im Sinne einer Verlegenheitslösung wurden die Vorgaben des Übereinkommens nicht im Strafgesetzbuch oder einem Anti-Doping-Spezialgesetz, sondern in einer Gesetzesnovelle zum Arzneimittelgesetz von 1997 (§ 6a AMG) geregelt.¹³⁸ Im Vordergrund stand der allgemeine Gesundheitsschutz der Bevölkerung vor gefährlichen Stoffen, nämlich Massnahmen gegen den Markt illegaler Dopingmittel. Strafbar war die Verbreitung, nicht aber die Anwendung von Dopingmitteln durch die Athletin oder den Athleten. Grundprinzipien des Sports wie die Fairness des Wettbewerbs waren nicht im Schutzbereich der Anti-Dopingregelung des Arzneimittelgesetzes.

In den Folgejahren fand eine inhaltliche Neuausrichtung der Dopingdebatte statt. Besonders kontrovers diskutiert wurde die Frage der Strafbarkeit des Selbstdopings. Soweit die Strafbarkeit bejaht wurde, bestand grundsätzlich Übereinstimmung darin, dass sowohl die Körperverletzungstatbestände als auch der Betrugstatbestand des Strafgesetzbuchs (§§ 223 ff. und 263 StGB) keine wirksamen Instrumente einer systematischen Dopingbekämpfung waren.¹³⁹ Ein in der Öffentlichkeit umstrittener Rich-

terspruch eines Landesgerichts in einem Dopingfall des Radsports bestätigte diesen Befund. Damit waren auch die politischen Voraussetzungen für die 2015 erfolgte Verabschiedung eines eigenständigen Anti-Doping-Gesetzes und der strafrechtlichen Normierung des Selbstdopings geschaffen.

7.3.2 Begründung der Strafbarkeit

Das Ziel des Anti-Doping-Gesetzes 2015 ist wesentlich weiter gefasst als die ursprüngliche Regelung im Arzneimittelgesetz von 1997. Gemäss § 1 AntiDopG dient das Gesetz sowohl dem Schutz der «Gesundheit der Sportlerinnen und Sportler» als auch der «Fairness und Chancengleichheit bei Sportwettbewerben» und damit der Erhaltung der «Integrität des Sports». Die Regierungsvorlage verweist auf die herausragende gesellschaftliche Bedeutung des Sports in Deutschland. Vor diesem Hintergrund bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse, den Sport vor negativen Einflüssen und Entwicklungen zu bewahren.¹⁴⁰

Die Frage nach dem Schutzgut der Selbstdopingdelikte wird im Schrifttum bis heute kontrovers diskutiert.¹⁴¹ Einigkeit besteht grundsätzlich darin, dass die individuelle Gesundheit der Sportlerin oder des Sportlers zwar ein Ziel des Gesetzes, aber nicht geschütztes Rechtsgut des Dopingverbots sei. Was das in der Regierungsvorlage herausgehobene Rechtsgut «Integrität des Sports» (§ 1 AntiDopG) betrifft, wird mitunter die mangelnde Bestimmtheit dieses Begriffs und dessen Eignung als Schutzobjekt eines Straftatbestandes kritisiert.¹⁴² Soweit der Gesetzgeber Selbstdoping nicht generell, sondern lediglich im Spitzensport unter Strafe stellt, hat sich eine am Gedanken des Wettbewerbs orientierte Auffassung durchgesetzt. Im Vordergrund steht die die Integrität des sportlichen Wettbewerbs und die Chancengleichheit bei der Teilnahme am sportlichen Wirtschaftsleben.

Leistungsmanipulation durch Doping ist namentlich im kommerziellen Spitzensport nicht nur als Verletzung grundlegender Sportwerte zu qualifizieren, sondern ist vor allem auch wirtschaftlich relevante Wettbewerbsverfälschung. Die ehrliche Konkurrenz steht vor dem Dilemma, den entsprechenden Konkurrenznachteil in Kauf zu nehmen oder selbst verbotene Mittel und Methoden der Leistungssteigerung zur Anwendung zu bringen. Das Verbot des Selbstdopings im Leistungssport dient damit vorrangig dem Schutz des lautereren Wettbewerbs.¹⁴³

¹³⁶ BGBL I 2015, S. 2210; Bundestag, Doping, S. 1 ff.

¹³⁷ Bundestag, Doping, S. 17 ff.

¹³⁸ Dazu und im folgenden Rössner, in: Lehner/Nolte/Putzke, Vor §§ 1 ff., N 6 f.; Kusche, Strafbarkeit, S. 33 ff.; Gross, S. 13 ff.

¹³⁹ Bundestag, Doping, S. 18 f.

¹⁴⁰ Bundestag, Doping, S. 17.

¹⁴¹ Rössner, in: Lehner/Nolte/Putzke, Vor §§ 1 ff., N 23 ff.; Kusche, Strafbarkeit, S. 133 ff.; derselbe, Rechtsprobleme, S. 35 ff.; Momsen, S. 21 ff.; Greco, S. 623 ff.; Heger, Strafbarkeit, S. 208 ff.; derselbe, Rechtsgut, S. 153 ff.; Bott/Mitsch, S. 159 ff. Zu den prominenten Kritikern des Anti-Doping-Gesetzes gehörte der Sportausschuss des Deutschen Bundestags, vgl. Bundestag, Beschlussempfehlung, S. 6 f.; sodann Momsen, S. 21 ff.; Jahn, Stellungnahme, S. 5 ff.; U. Steiner, Autonomieprobleme, S. 189.

¹⁴² Bundestag, Evaluierungsbericht, S. 33; Momsen, S. S. 27 f.; weitere Nachweise bei Kubiciel, S. 31.

¹⁴³ Rössner, in: Lehner/Nolte/Putzke, Vor §§ 1 ff., N 27 ff.; Freund, AntiDopG, §§ 1-4, N 24 ff.; derselbe, Dopingstrafbarkeit, S. 597; Greco, S. 629 ff.; Heger, Rechtsgut, S. 154; derselbe, Strafbarkeit, S. 209.

7.3.3 Regelungsgehalt des Selbstdopingverbots

Aufgrund der Systematik des Anti-Doping-Gesetzes ist zwischen dem Umfeld und der selbstdopenden Person des Spitzensports zu unterscheiden. Unter Strafe stehen vorab verbotene Handlungen im Umfeld der Athletin oder des Athleten (§§ 2 und 4 AntiDopG): nämlich einerseits Besitz in nicht geringen Mengen, Herstellung, Handel und Vermittlung von Dopingmitteln und andererseits die Anwendung von Dopingmethoden bei anderen Personen (Fremddoping).¹⁴⁴

Kern des Anti-Doping-Gesetzes bildet allerdings das Verbot des Selbstdopings (§§ 3 und 4 AntiDopG). Adressaten sind Spitzensportlerinnen und -sportler des organisierten Sports:¹⁴⁵

- Mitglieder eines «Testpools», die im Rahmen des Dopingkontrollsystems der Nationalen Anti Doping Agentur Deutschland (NADA) Trainingskontrollen unterliegen; oder
- Sportlerinnen und Sportler, die aus der «sportlichen Betätigung unmittelbar oder mittelbar Einnahmen von erheblichem Umfang» erzielen.

Tathandlungen sind die Anwendung und das Anwendenlassen von Dopingmitteln in der Absicht, sich in einem Wettbewerb des organisierten Sports einen Vorteil zu verschaffen (§ 3 Absatz 1 AntiDopG). Verboten sind Erwerb und Besitz im Vorfeld der Anwendung. Der sportliche Wettbewerb umfasst auch die Ruhe- und Trainingsphasen. Soweit die Absicht darauf gerichtet sein muss, sich einen Vorteil zu verschaffen, geht es um die Besserstellung im sportlichen Wettbewerb, das heisst um bessere sportliche Ergebnisse aufgrund erhöhter Leistungsfähigkeit. Im Vordergrund steht die bessere Rangierung. Ein Vermögensvorteil muss damit nicht verbunden sein.¹⁴⁶ Private Sportveranstaltungen ohne Einbindung in den organisierten Sport sind vom Gesetz nicht erfasst.¹⁴⁷

7.3.4 Evaluierung der Anti-Doping-Gesetzgebung

Das Verbot des Selbstdopings war der sport- und rechtspolitische Angelpunkt des Anti-Doping-Gesetzes von 2015. Gestützt auf ein gesetzliches Mandat legte die Bundesregierung im Jahr 2020 einen Evaluierungsbericht zu den Auswirkungen der straf- und strafverfahrensrechtlichen Regelungen des Anti-Doping-Gesetzes vor. Aus dem Bericht geht hervor, dass es in den ersten fünf Jahren seit Inkrafttreten des Gesetzes lediglich zu einer Ver-

urteilung eines Spitzensportlers (Boxsport) und in drei Fällen zum Erlass eines Strafbefehls gekommen ist.¹⁴⁸

Nach den Erkenntnissen des Berichts schütze das Gesetz in der Praxis vor allem die Gesundheit der Freizeitsportlerinnen und -sportler und erst in zweiter Linie die Integrität des sportlichen Wettbewerbs.¹⁴⁹ So würden die Ressourcen der für die Strafverfolgung zuständigen Behörden vorwiegend für Ermittlungen gegen Verstöße in der Bodybuilding-Szene und im Freizeitsport eingesetzt (Verstöße gegen Erwerbs- und Besitzverbot). Soweit kaum Ermittlungsverfahren wegen Verstößen gegen das Selbstdopingverbot im Spitzensport geführt würden, sei dies vor allem darin begründet, dass die Strafverfolgungsbehörden nur selten belastbare Informationen über Fälle des Selbstdopings im Leistungssport erhielten.

Kritisch beurteilten die mit der Evaluierung beauftragten Sachverständigen insbesondere die Einschränkung des Täterkreises auf Testpool-Athletinnen und -Athleten.¹⁵⁰ Dies widerspreche grundlegenden Gerechtigkeitsvorstellungen und schütze ehrliche Sportlerinnen und Sportler nur unzureichend. So sei unter dem Aspekt des Wettbewerbs problematisch, wenn Athletinnen und Athleten an einem Wettkampf um den Sieg kämpften, aber nur die Testpool-Athletinnen und -Athleten dem Anti-Doping-Gesetz unterstehen würden.

Soweit die Ermittlungsbehörden bei der Verfolgung der Selbstdopingdelikte keine Informationen von Athletinnen und Athleten und ihrem Umfeld erhielten, sollten nach Auffassung der Sachverständigen konkrete Anreize für die Aufklärungshilfe der Sportlerinnen und Sportler geschaffen werden. Mit der gesetzlichen Verankerung einer Kronzeugenregelung und der damit verbundenen Möglichkeit, eine gewährte Aufdeckungshilfe durch die Einstellung des Verfahrens zu honorieren, bringe der Gesetzgeber verbindlich zum Ausdruck, dass der Staat die Preisgabe relevanter Informationen privilegieren wolle.¹⁵¹

¹⁴⁴ Dazu und im Folgenden Bundestag, Doping, S. 22 ff.; sodann Striegel und Putzke, in: Lehner/Nolte/ Putzke, § 2, N 1 ff. und § 3, N 1 ff.; Freund, AntiDopG §§ 1-4, N 66 ff.

¹⁴⁵ Putzke, in: Lehner/Nolte/ Putzke, § 3, N 4 ff. und § 4, N 1 ff.

¹⁴⁶ Vaudlet, in: Cherkeh/Momsen/Orth, S. 245.

¹⁴⁷ Bundestag, Doping, S. 28.

¹⁴⁸ Bundestag, Evaluierungsbericht, S. 26. Zur Aktualisierung der Fallzahlen vgl. Kusche, Kronzeugenregelung, S. 158. Kritisch zur Wirksamkeit des Anti-Doping-Gesetzes: Jahn, Evaluation, S. 1.

¹⁴⁹ Dazu und im Folgenden: Bundestag, Evaluierungsbericht, S. 67 ff.; Hoven/Kubicel, Evaluierung, S. 144 ff.; dieselben, Gesetz, S. 190.

¹⁵⁰ Bundestag, Evaluierungsbericht, S. 69 ff.; Hoven/Kubicel, Evaluierung, S. 147 ff.; dieselben, Gesetz, S. 193 f.; Freund, Kommentar, §§ 1-4, N 110 ff.

¹⁵¹ Bundestag, Evaluierungsbericht, S. 72; Hoven/Kubicel, Evaluierung, S. 155.

7.3.5 Anti-Doping-Gesetzesnovelle 2021

Gestützt auf den Evaluierungsbericht legte die Bundesregierung eine Gesetzesnovelle zum Anti-Doping-Gesetz vor, die der Bundestag am 10. Juni 2021 verabschiedete.¹⁵² Gegenstand der Gesetzesanpassung war die Einführung der Kronzeugenregelung in § 4a AntiDopG (vgl. unten Ziffer 9.5.3). Als Vorbild diente die Kronzeugenregelung des Betäubungsmittelgesetzes, die sich nach Auffassung der Bundesregierung als wirkungsvolles Ermittlungsinstrument erwiesen habe. Denn wie in der Drogenszene – so die Begründung der Bundesregierung – handle es sich beim Doping im Sport oftmals um geschlossene Strukturen, in denen nur schwer ohne Insiderinformationen ermittelt werden könne. Ziel sei es daher, mit der Kronzeugenregelung einen stärker sichtbaren Anreiz für dopende Leistungssportlerinnen und -sportler zu schaffen, Informationen über Dopingvorgänge, Hintermänner und kriminelle Netzwerke preiszugeben.¹⁵³

Keine Aufnahme in die Regierungsvorlage fand der Vorschlag der Sachverständigen, die Strafbarkeit von Selbstdoping auf sämtliche Sportlerinnen und Sportler auszuweiten, die an Wettkämpfen des organisierten Sports teilnehmen. Die Beschränkung des Täterkreises auf den Spitzensport sei vom Gesetzgeber eingeführt worden, um reine Freizeitsportlerinnen und -sportler von der Strafbarkeit auszunehmen. Schutzgut des Verbots des Selbstdopings sei die Integrität des Sports und diese sei insbesondere durch den kommerziellen Leistungssport aufgrund seiner hohen Wahrnehmung in der Öffentlichkeit bedroht.¹⁵⁴ Demgegenüber finde Freizeitsport nicht auf der grossen öffentlichen Bühne statt und verfolge keine finanziellen Vorteile. Entsprechend stellten dopende Personen im Freizeitsport nicht wirklich eine Beeinträchtigung der Integrität des Sports dar.

Bei dieser Betrachtung sei eine Bestrafung der dopenden Freizeitsportlerinnen und -sportler zum Schutz der Integrität des Sports nicht erforderlich. Gegen ihre Bestrafung spräche auch das Prinzip der Verhältnismässigkeit.¹⁵⁵ Zwar sei die unterschiedliche Behandlung von Sportlerinnen und Sportlern, die am gleichen Wettbewerb teilnehmen, nicht unproblematisch. Das Anti-Doping-Regelwerk weise eine hohe Komplexität auf, weshalb eine rechtlich und praktisch überzeugende Eingrenzung des Täterkreises kaum realisierbar sei. Soweit staatliches Recht die Wettkampfteilnehmenden hinsichtlich des Dopingstrafrechts unterschiedlich behandle, wirke das Disziplinarrecht der Sportverbände korrigierend, indem aufstrebenden Nicht-Testpool-Athleten die gleichen drastischen Sanktionen drohten wie Kaderathletinnen und -athleten des Testpools.

¹⁵² Zu Ziel und Inhalt der Regierungsvorlage vgl. Bundestag, Änderung, S. 1 ff. – Zum Beschluss des Bundestags: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw16-de-anti-doping-gesetz-834832> (abgerufen 22.07.2021).

¹⁵³ Bundestag, Änderung, S. 2, 8.

¹⁵⁴ Bundestag, Evaluierungsbericht, S. 73.

¹⁵⁵ Bundestag, Evaluierungsbericht, S. 73 f.

8. Rechtspolitischer Ausblick: Für und Wider die Strafbarkeit des Selbstdopings

8.1 Argumente für die Straffreiheit des Selbstdopings: Status quo

8.1.1 Akzeptanz der geltenden Regelung

Für die Fortsetzung der geltenden gesetzlichen Regelung – Straffreiheit des Selbstdopings gemäss Artikel 22 Absatz 4 SpoFöG – sprechen in erster Linie pragmatische Gründe. Das Prinzip der staatlichen Nichtbestrafung von Selbstdoping ist seit zwei Jahrzehnten geltendes Recht. In der Öffentlichkeit wird dieser Rechtszustand nicht als problematische Strafbarkeitslücke und damit als offensichtlicher gesetzgeberischer Mangel wahrgenommen. Das mag damit zusammenhängen, dass das Nebeneinander des staatlichen und verbandlichen Sanktionsregimes von hoher Komplexität geprägt ist und in den vergangenen Jahren kaum Gegenstand einer öffentlichen Debatte war.

Diesem Befund steht allerdings die Tatsache gegenüber, dass der Dopingmissbrauch im Urteil der schweizerischen Öffentlichkeit ein vordringliches Problem darstellt und wegen seiner Sozialschädlichkeit wirksam bekämpft werden soll.¹⁵⁶ Ob die Sanktionierung schliesslich durch die Sportverbände oder den Staat erfolgt, ist nach allgemeinem Rechtsempfinden nicht von zentraler Bedeutung. Unter dem Aspekt des Vertrauens in die Institutionen des Rechtsstaates ist von Bedeutung, dass überhaupt eine Sanktionierung stattfindet. Soweit daher in der Öffentlichkeit ein verbreitetes Unbehagen besteht, richtet sich dieses nicht so sehr gegen Art und Instanz der Sanktionierung, sondern vielmehr gegen die – so die Wahrnehmung – mangelnde Wirksamkeit des heutigen Doping-Kontrollsystems, das in der Verantwortung der Sportverbände umgesetzt wird. Die Schaffung eines neuen staatlichen Straftatbestands des Selbstdopings könnte diese Wahrnehmung kaum wesentlich beeinflussen, da

die Strafverfolgungsbehörden in hohem Masse von den Ergebnissen des privatrechtlich organisierten Kontrollsystems der Sportverbände abhängig sind.

8.1.2 Wirksamkeit des bestehenden Instrumentariums von Sport und Staat

Staatliches Recht wird von staatlichen Behörden, sportliches Satzungsrecht von den Institutionen des Sports durchgesetzt. Vor diesem Hintergrund wird geltend gemacht, der Sport benötige nicht staatliches Strafrecht, um seinen Regeln Nachachtung zu verschaffen. In Respektierung des Autonomieanspruchs des Sports soll staatliches Strafrecht nur als «Ultima Ratio» bei der Bekämpfung gesellschaftlich unerwünschter Zustände eingesetzt werden.¹⁵⁷ Auch wenn Selbstdoping eine reale Gefahr für den Sport und dessen Vorbildrolle für die Jugend darstelle, sei eine sportlich begründete «Ethisierung des Rechtsgüterschutzes»¹⁵⁸ nicht der richtige Weg für die Lösung des Problems.

Gemäss dieser Auffassung liegt die Durchsetzung des verbandsrechtlichen Selbstdopingverbots in der Primärzuständigkeit des organisierten Sports. Dies gelte umso mehr, als der Sport über ein wirksames Sanktionssystem verfüge.¹⁵⁹ So seien die Sanktionen des Sportrechts bei der Ahndung von Dopingvergehen einschneidend und rasch wirkend (vgl. oben Ziffer 6.1.4). Im Falle des professionellen Sports ist die Sperre (2 bis 4 Jahre) gleichbedeutend mit einem temporären Berufsverbot und hat mitunter das Karriereende zur Folge. Zu den weiteren Dopingsanktionen des Sportrechts gehören: Annullierung von Wettkampfwertung, Verlust von Medaillen, Preisen und Titeln sowie allfällige Schadenersatzansprüche des Sponsors.¹⁶⁰

Demgegenüber ist das staatliche Strafmass bei Dopingvergehen im Regelfall milder einzustufen: näm-

¹⁵⁶ Im Rahmen der Befragung «Sport Schweiz 2020» beurteilten 92 Prozent der Befragten «Doping im Sport» als mittleres bis sehr grosses Problem. Vgl. Lamprecht/Bürgi/Stamm, S. 58.

¹⁵⁷ Bundesrat, Botschaft Harmonisierung, S. 2836; Orth, in: Cherkeh/Momsen/Orth, S. 17.

¹⁵⁸ So etwa der Deutsche Anwaltverein in der Stellungnahme vom 17. Juni 2015 zum Entwurf des deutschen Anti-Doping-Gesetzes. Vgl. Norouzi/Summerer, S. 64.

¹⁵⁹ U. Steiner, Sportrecht, S. 23 f.

¹⁶⁰ Orth, in: Cherkeh/Momsen/Orth, S. 91, 317.

lich Freiheitsstrafe bis drei Jahre oder Geldstrafe mit der Möglichkeit des bedingten Strafvollzugs (Artikel 22 Absatz 1 SpoföG) (vgl. oben Ziffer 6.2.4). In der Praxis wird dieser Strafrahmen zumindest bei Ersttätern kaum ausgenützt. Die Warnung und Resozialisierung stehen bei der Strafzumessung gegenüber der Sanktionierung im Vordergrund. Unter dem Aspekt der Prävention wird Verbandssanktionen namentlich im Berufssport eine wesentlich höhere Effektivität zugeschrieben. Dopingfälle stehen im Rampenlicht der Sportöffentlichkeit und damit im Fokus negativer medialer Berichterstattung. Für die Konkurrenz der dopenden Athletinnen und Athleten geht von dieser Publizität ein starkes Sühne- und Genugtuungssignal aus. Auf diese Weise wird die Erreichung des Strafzwecks erfüllt. Entsprechend wird die Auffassung vertreten, die sportrechtlichen Sanktionen in Dopingfällen seien den Mitteln des Staates überlegen.¹⁶¹

Als Argument gegen die Schaffung neuer Strafvorschriften im Bereich des Selbstdopings könnte auch auf die bestehenden Bestrafungsmöglichkeiten unter Anwendung des Betrugstatbestandes (Artikel 146 StGB) bzw. des unlauteren Wettbewerbs (Artikel 3 UWG) verwiesen werden.¹⁶² Beim Betrugstatbestand bestehen allerdings grundsätzliche Zweifel, ob dieser auf den Dopingmissbrauch überhaupt angewendet werden kann. Denn in der Praxis ist es sehr schwierig, den Nachweis der Tatbestandselemente arglistige Täuschung, Irrtum, Vermögensverfügung, Schaden und Vorteil zu erbringen. Demgegenüber scheint die Strafbarkeit von Dopingmissbrauch nach UWG nicht grundsätzlich ausgeschlossen zu sein.

Selbstdopende Athletinnen und Athleten bleiben nach den Kernbestimmungen des Anti-Doping-Strafrechts grundsätzlich straffrei,¹⁶³ können aber nach den Vorschriften der Arznei- und Betäubungsmittelgesetzgebung bestraft werden. In diesem Zusammenhang steht das Schutzgut der Gesundheit im Vordergrund. Im Rahmen der Dopingbekämpfung spielen Bestrafungen wegen Widerhandlungen gegen die Heilmittelgesetzgebung vor allem in der Fitness-, Bodybuilding- und Partyszene eine Rolle.¹⁶⁴

8.1.3 Selbstgefährdung als eigenverantwortliche Handlung

Das Grundrecht der persönlichen Freiheit (Artikel 10 BV) schützt die Selbstbestimmung des Einzelnen. Grundrechte sind in erster Linie Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe.¹⁶⁵ Vor diesem Hintergrund besteht grundsätzlich keine staatliche Schutzpflicht, wenn Grundrechtsträger ihre eigenen Rechtsgüter schädigen wollen. Eigenverantwortliche Selbstgefährdung ist nach den allgemeinen Grundsätzen des Strafrechts straflos.¹⁶⁶ Dieses Prinzip lag denn auch dem Entscheid des Gesetzgebers zugrunde, im Rahmen der erstmaligen Konzipierung des Anti-Doping-Strafrechts von 2000 (Artikel 11b ff. aSpoföG) auf eine Bestrafung des Selbstdopings zu verzichten. Mit dem Hinweis auf die Primärzuständigkeit der Sportverbände bei der Sanktionierung von Dopingvergehen findet sich dazu in der Botschaft des Bundesrates zur Anti-Doping-Gesetzesnovelle die prägnante Formulierung: «Wer sich selbst gefährdet, soll dafür staatlich nicht bestraft werden.»¹⁶⁷

Der Grundsatz der straflosen Selbstgefährdung schliesst staatlichen Schutz nicht aus. In diesem Sinne führt die Botschaft zur erwähnten Gesetzesänderung aus, beim Dopingverbot gehe es nicht nur um den Schutz der Chancengleichheit im sportlichen Wettkampf, sondern auch um den Schutz der Gesundheit.¹⁶⁸ Dabei wird offengelassen, ob damit die Volksgesundheit oder der Schutz der Gesundheit der gedopten Person gegen eigene Sorglosigkeit gemeint ist. Abgesehen von der grundsätzlichen Problematik eines Rechtsgüterpluralismus ist darauf hinzuweisen, dass das aktuelle Dopingverbot nicht in erster Linie die Gesundheit, sondern den lautereren Wettbewerb schützt und das Strafrecht verschiedene Ausnahmen vom Grundsatz der straflosen Selbstschädigung kennt.¹⁶⁹

8.1.4 Gleichbehandlung und Generalprävention

Der Grundsatz der Gleichbehandlung gemäss Artikel 8 BV gilt für alle Bereiche staatlichen Handelns und damit auch im Anti-Doping-Strafrecht. Eine Beeinträchtigung dieses Grundsatzes kann darin erblickt werden, wenn je nach Umschreibung des Täterkreises ein Sonderstrafrecht für den Leistungssport geschaffen wird. Sollte der Gesetzgeber den Adressatenkreis so formulieren, dass nicht alle Wettkampfteilnehmenden den gleichen Grundsatz-

¹⁶¹ U. Steiner, Sportrecht, S. 23; Orth, in: Cherkeh/Momsen/Orth, S. 91.

¹⁶² Schubarth, S. 227, welcher die Anwendung von Art. 146 StGB in Fällen des Dopingmissbrauchs bejaht. Anderer Auffassung Eicker, S. 71. – Zur Erfassung des Dopingmissbrauchs im Rahmen des UWG vgl. Jucker, S. 64; Thaler, S. 89 ff.

¹⁶³ Gemäss Anti-Doping-Strafrecht (Artikel 22 Absatz 1 SpoföG) entfällt die Straffreiheit von selbstdopenden Athletinnen und Athleten, wenn sie bei den verschiedenen Formen des Fremddopings mitwirken.

¹⁶⁴ Vgl. BGE 145 IV 329; sodann Jahresberichte von Antidoping Schweiz und Medienmitteilung von Swissmedic vom 22.07.2009, «Leistungsfördernde Substanzen im Breitensport gefährden massiv die Gesundheit», <https://www.swissmedic.ch/swissmedic/de/medicrime/news/warnings/swissmedic-leistungsfordernde-substanzen-im-breitensport.html> (abgerufen 22.07.2021).

¹⁶⁵ Biaggini, Kommentar BV, Art. 35, N 10.

¹⁶⁶ BGE 125 IV 189, S. 193; BSK StGB – Niggli/Göhlich, Vor Art. 14, N 14, 55 ff. – Zu den staatlichen Schutzpflichten im Rahmen von Art. 10 BV vgl. Schweizer, in: SG-Kommentar, Art. 10, N 35 ff.

¹⁶⁷ Bundesrat, Botschaft Heilmittelgesetz, S. 3571.

¹⁶⁸ Bundesrat, Botschaft Heilmittelgesetz, S. 3570.

¹⁶⁹ Zur rechtlichen Begrenzung der Dispositionsfreiheit über individuelle Rechtsgüter vgl. Niggli/Göhlich, in: BSK StGB, Vor Art. 14, N 24 ff.

zen staatlicher Bestrafung unterliegen, ist eine entsprechende Adressatenunterscheidung dem Vorwurf ungleicher Behandlung ausgesetzt.¹⁷⁰ Dies gilt insbesondere, wenn etwa der ganze Breitensport und insbesondere der leistungsstarke Amateursport vom Täterkreis der Selbstdoping-Strafnorm ausgenommen werden. Eine Eingrenzung des Täterkreises auf den professionellen Spitzensport – wie etwa in Deutschland¹⁷¹ – entlastet zwar die Institutionen der Strafverfolgung, bleibt aber aus dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit problematisch.

Soweit eine Selbstdoping-Strafnorm sich ausschliesslich an den Leistungssport richtet, stellt sich weiter das Problem der Gleichbehandlung unterschiedlicher Berufsgruppen.¹⁷² So ist etwa bekannt, dass Musikerinnen und Musiker von internationalem Rang mitunter leistungssteigernde Mittel konsumieren, die im Sport auf der Verbotsliste stehen. Im Bereich der Kultur ist entsprechender Konsum nicht strafbar, obwohl auch hier – analog zum Spitzensport – davon auszugehen ist, dass im oberen Leistungssegment künstlerischen Schaffens durchaus auch wirtschaftlicher Wettbewerb herrscht. In wirtschaftlicher Konkurrenz stehen sodann auch Exponentinnen und Exponenten weiterer Berufsgruppen, deren Konsum von medizinisch nicht indizierten Mitteln zur Leistungssteigerung strafrechtlich folgenlos bleibt.

Als Argument gegen die Strafbarkeit des Selbstdopings wird schliesslich die geringe Abschreckungswirkung des Sanktionssystems des Sports ins Feld geführt. Dieser Mangel könne durch die Einführung zusätzlicher Strafnormen des staatlichen Rechts nicht kompensiert werden. Entscheidend sei vielmehr das Entdeckungs- und Sanktionierungsrisiko.¹⁷³ Zudem seien die Ermittlungsbehörden für die Erstellung eines Anfangsverdachts regelmässig auf die Mitwirkung der Sportverbände angewiesen. Schliesslich wird auf die Langwierigkeit von Strafverfahren hingewiesen. Da das Disziplinarrecht der Verbände bei Verstössen über ein rasch wirkendes Instrumentarium verfüge, habe dies zur Folge, dass disziplinarrechtlich sanktionierte Athletinnen und Athleten oft während Monaten auf einen strafrechtlichen Richterspruch warten müssten. In diesem Zusammenhang könne auch nicht davon ausgegangen werden, dass an der Kapazitätsgrenze arbeitende Strafverfolgungsbehörden neue Doping-Strafnormen mit Priorität durchsetzen würden.

8.2 Argumente für die Bestrafung des Selbstdopings: Neuregelung

8.2.1 Lauterkeit des sportlichen Wettbewerbs

Zu den fundamentalen Prinzipien des Sports gehört die Fairness. Der sportliche Wettbewerb beruht auf dem Leistungsprinzip und der Chancengleichheit. Manipulationen des Wettkampfs sind unredlich, verletzen die Grundwerte des Sports und können angesichts der grossen gesellschaftlichen Bedeutung des Sports nicht sanktionslos hingenommen werden. Legitimation der staatlichen Strafbarkeit des Fremd- und Selbstdopings ist der Schutz der Lauterkeit des sportlichen Wettbewerbs.¹⁷⁴ Alle Athletinnen und Athleten sollen die gleichen Chancen haben, an einem regelkonform durchgeführten Wettkampf teilzunehmen, dessen Ergebnis unverfälscht zustande kommt (vgl. oben Ziffer 6.2.2).

Soweit nach geltender Rechtslage nur Fremddoping unter staatlicher Strafe steht, kann die Einführung der Strafbarkeit von Selbstdoping damit begründet werden, dass beide Manipulationsformen namentlich im Leistungssport nicht nur den sportlichen, sondern auch den wirtschaftlichen Wettbewerb gleichermaßen beeinträchtigen. Doping-Manipulationen im Leistungssport verbessern einerseits die Wettbewerbschancen auf wirtschaftlichen Gewinn (dopende Person) und sind andererseits mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden (nichtdopende Konkurrenz).¹⁷⁵ Der Unrechtsgehalt dieser Wettbewerbsverzerrung ist in beiden Fällen gleich, ob nun ein Fall des Fremddopings oder ein Fall des Selbstdopings vorliegt.¹⁷⁶

Eine strafrechtlich unterschiedliche Behandlung des Fremd- und Selbstdopings lässt sich auch nicht mit dem Gesundheitsschutz rechtfertigen. Legitimationsgrundlage der Dopingbestrafung ist die Integrität des Sports bzw. der Schutz des sportlichen Wettbewerbs und nicht der Schutz der Gesundheit: sei dies nun das kollektive Rechtsgut der Volksgesundheit oder das Individualrechtsgut der Gesundheit der einzelnen Sportlerinnen oder Sportler. Zwar ist wissenschaftlich belegt, dass Dopingmissbrauch mit erheblichen allgemeinen Gesundheitsgefahren verbunden ist. Doch soweit dem Dopingstrafrecht gesundheitsschützende Funktionen inhärent sind, ist dies vorab eine politisch erwünschte Folgewirkung des strafbewehrten Wettbewerbsschutzes.

¹⁷⁰ Zur Problematik der Ungleichbehandlung in der Gesetzgebung vgl. Schweizer, in: SG-Kommentar, Art. 8, N 35 ff.

¹⁷¹ Zur diesbezüglichen Kritik des Deutschen Anwaltvereins (DAV) an der Ausgestaltung des deutschen Anti-Doping-Gesetzes vgl. Norouzi/Summerer, S. 63ff. Der DAV sprach sich gegen ein Sonderstrafrecht für Leistungssportler aus, zumal damit eine kleine Tätergruppe zu generalpräventiven Zwecken instrumentalisiert werde.

¹⁷² Mitsch, S. 32.

¹⁷³ Vgl. Norouzi/Summerer, S. 64 f.; Eising, S. 165 ff.; Kusche, Kronzeugenregelung, S. 162.

¹⁷⁴ Jörgen, S. 198 ff.; Balmelli/Heller, S. 10 ff., 31; Freund, Kommentar, §§ 1-4, N 24 ff.; Rössner, in: Lehner/Nolte/Putzke, Vor §§ 1 ff., N 27 ff.; Greco, S. 629 ff. – Vgl. dazu Bundesrat, Botschaft Geldspielgesetz, S. 8513, wo im Zusammenhang mit der Regelung der Wettkampfmanipulation (Art. 25a SpoföG) die «Integrität des Sports» als Schutzziel bezeichnet wird. Entsprechend geht es im sportlichen Wettkampf um den Schutz der Integrität bzw. Lauterkeit des sportlichen Wettbewerbs.

¹⁷⁵ Rössner, in: Lehner/Nolte/ Putzke, Vor §§ 1 ff., N 27 ff.

¹⁷⁶ Dazu Balmelli/Heller, S. 8: «Weshalb der Sportler nach geltendem Recht straffrei bleiben soll, ist unter Rechtsgutsaspekten nicht ersichtlich.»

Ein neuer Straftatbestand des Selbstdopings ist schliesslich geeignet, die Wirksamkeit der Aufklärungsbemühungen in Dopingfällen zu verbessern. Denn während den Sportverbänden ein wirksames Ermittlungsinstrumentarium fehlt, stehen den staatlichen Strafverfolgungsbehörden die strafprozessualen Zwangsmittel der Zeugenvernehmung, Durchsuchung, Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, verdeckten Ermittlung und Untersuchungshaft zur Verfügung (vgl. oben Ziffer 6.2.4).¹⁷⁷ Auch wenn diese Zwangsmittel in Fällen des Selbstdopings die Aufklärungsbemühungen erleichtern, muss in Rechnung gestellt werden, dass damit bei der Aufdeckung der Doping-Netzwerke nicht automatisch eine höhere Erfolgsquote einhergeht.

8.2.2 Schutz der sportpolitischen Förderziele

Die Förderung der positiven Werte und die Bekämpfung unerwünschter Begleiterscheinungen des Sports (Artikel 1 Absatz 1 litera d SpoFöG) sind wichtige Ziele der Sportpolitik des Bundes. Der Bund unterstützt den Sport durch verschiedene Förderprogramme und -massnahmen. Im Vordergrund stehen Beiträge an die Sportverbände und das Programm «Jugend+Sport» (J+S). Im Jahr 2020 hat der Bund die Sportverbände mit einem Beitragsvolumen von 41 Millionen Franken (inklusive Betriebsbeitrag NASAK) und das J+S-Förderprogramm mit einem Betrag von 104 Millionen Franken (inklusive Sonderbeiträge) unterstützt.¹⁷⁸

Der Leistungssport verfügt über eine hohe Integrationskraft und nimmt für breite Bevölkerungskreise eine Vorbildfunktion wahr.¹⁷⁹ Dies gilt insbesondere für erfolgreiche Spitzensportlerinnen und Spitzensportler, die für Kinder und Jugendliche wichtige Vorbilder sind. Diese Idole der Jugend stehen für Leistungswillen, Ausdauer, Fairness und Teamgeist. Vor diesem Hintergrund ist der Kampf gegen Doping ein Kernelement der Sportpolitik des Bundes.

Entsprechend ist es Aufgabe des Bundes, die rechtlichen Rahmenbedingungen der Sportförderung so festzulegen, dass der mit Bundesbeiträgen unterstützte Leistungssport die Vorbildrolle auch wahrnimmt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass eine klare Bundeskompetenz zur Förderung des Spitzensports erst im Rahmen des totalrevidierten Sportförderungsgesetzes von 2011 geschaffen wurde (Artikel 16 SpoFöG). Unter dem Regime des alten Sportförderungsgesetzes von

1972 fehlte eine entsprechende Kompetenz weitgehend. Es fehlte im alten Gesetz aber vorab ein klares Bekenntnis zum Leistungssport. Die im Jahr 2000 durch Gesetz festgelegte Strafbefreiung des Selbstdopings warf damit in förderungspolitischer Hinsicht keine besonderen Probleme auf. Mit der 2011 beschlossenen Neuausrichtung der Bundesunterstützung des Leistungs- und Spitzensports erscheint die Problematik des strafbefreiten Selbstdopings in einem wesentlich anderen Licht.

So widerspricht es den Zielen einer konsistenten Sportförderungs politik, wenn Athletinnen und Athleten auf dem Weg an die internationale Spitze durch Beitragsleistungen des Bundes direkt oder indirekt unterstützt werden, um dann im Falle einer qualifizierten Regelverletzung durch Selbstdoping einer strafrechtlichen Sanktionierung der fördernden Institution (Bund) zu entgehen. Der Verweis auf die Sanktionsinstrumente des Subventionsrechts (Artikel 28 ff. und 37 ff. SuG) ist in diesem Zusammenhang nicht zielführend, da diese auf der Ebene der einzelnen Athletin beziehungsweise des einzelnen Athleten nur bedingt oder gar nicht greifen.¹⁸⁰

Das Gebot des widerspruchsfreien Staatshandelns und die Verpflichtung des Bundes zum effektiven Mitteleinsatzes (Art. 12 Absatz 4 FHG) legen den Schluss nahe (vgl. oben Ziffer 2.4.3), die Strafbefreiung des Selbstdopings vor dem Hintergrund des – seit 2000 wesentlich veränderten – gesetzlichen Förderungskonzeptes aufzuheben und damit Fremd- und Selbstdoping gleichermaßen unter Strafe zu stellen.

8.2.3 Internationale Entwicklung im Anti-Doping-Strafrecht

Bis in die achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts waren Dopingbekämpfung und -sanktion vorab eine Aufgabe der Sportverbände (vgl. oben Ziffer 2.3.1).¹⁸¹ Die Zeit vor der Gründung der Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA) im Jahre 1999 war geprägt von sportverbandlicher Regelungsvielfalt. Zudem waren staatliche und verbandliche Regeln kaum koordiniert, was die Effektivität der Dopingbekämpfung erheblich beeinträchtigte.

Mit dem WADA-Code von 2004 wurde das erste einheitliche internationale Regelwerk zur Dopingbekämpfung geschaffen, das die weltweite Harmonisierung der Anti-Doping-Regeln einleitete.¹⁸² Der

¹⁷⁷ Haas/Martens, S. 102; generell dazu Oberholzer, S. 349 ff., 363 ff., 427 ff., 477 ff.

¹⁷⁸ Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 2020, Bd. 2A, S. 315 ff. Der Betriebsaufwand für den Leistungssport in den nationalen Sportzentren Magglingen und Tenero (CST) ist in diesen Zahlen nicht berücksichtigt, ebenso der Aufwand der Armee (VBS) im Rahmen der Spitzensportförderung (Spitzensport Rekrutenschule und Wiederholungskurs, Zeitmilitär Spitzensportler).

¹⁷⁹ Bundesrat, Botschaft Sportförderungsgesetz, S. 8216, BASPO, Leistungssportkonzept, S. 6, 14.

¹⁸⁰ Vertragspartei von Subventionsverträgen sind in der Regel die Sportverbände, weshalb die Sanktionsinstrumente des Subventionsgesetzes (SR 616.1) gegen einzelne Athletinnen und Athleten nicht zur Anwendung gelangen. Anders gestaltet sich die Rechtslage von Spitzensportlerinnen und -sportlern, die in die Fördergefässe der Armee (VBS) oder der Eidg. Zollverwaltung (EFD) eingebunden und in Einzelfällen nach Bundespersonalrecht angestellt sind.

¹⁸¹ Summerer, in: Fritzsche/Pfister/Summerer, S. 288; Kleen, S. 117 ff.; Kusche, Strafbarkeit, S. 20.

¹⁸² Contat/Pamberg/Pfister/Steiner, S. 161 f.; Kleen, S. 134 ff.; Summerer, in: Fritzsche/Pfister/Summerer, S. 291 f.; Lehner, in: Lehner/Nolte/Putzke, § 11, N 90 ff.

WADA-Code ist inzwischen verbindlicher internationaler Standard, der von den internationalen Sportverbänden und nationalen Anti-Doping-Organisationen umgesetzt wird. Die Verbotliste der WADA spielt nicht nur im Disziplinarrecht der Sportverbände, sondern auch als wichtiges Referenzobjekt des staatlichen Anti-Doping-Strafrechts eine zentrale Rolle.

Sowohl das Übereinkommen des Europarats (1989) gegen Doping als auch die UNESCO-Konvention (2005) anerkennen die Zuständigkeit der WADA für die Durchführung der Dopingkontrollen (vgl. oben Ziffer 5.1). Auf der Grundlage beider Abkommen verpflichten sich die Vertragsstaaten zur Umsetzung der Verträge im Rahmen ihrer Rechtsordnung. Damit wird eine internationale Harmonisierung angestrebt, ohne dass konkrete Vorgaben zur nationalen Umsetzung gemacht werden. Den Vertragsstaaten steht es letztlich frei, welche Massnahmen sie in ihrer Gesetzgebung regeln.

Wichtiger Bezugspunkt der internationalen Koordination ist der Europarat. Das Europaratsabkommen war das erste multilaterale Abkommen im internationalen Kampf gegen Doping.¹⁸³ Entsprechend seiner Zielsetzung hat das Übereinkommen sowohl zu einer verbesserten Zusammenarbeit der Staaten als auch zu einer effektiveren Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren der Dopingbekämpfung beigetragen. Im Hinblick auf eine weitere Verbesserung der internationalen Koordination sind die im Jahr 2020 verabschiedeten Empfehlungen einer Arbeitsgruppe des Europarates¹⁸⁴ zu sehen, Fremd- und Selbstdoping als Betrugstatbestand in das Kernstrafrecht aufzunehmen.

Was die Strafbarkeit des Dopingmissbrauchs betrifft, stellen inzwischen alle Nachbarstaaten der Schweiz Selbstdoping unter Strafe (vgl. oben Ziffer 7.2). Das Anti-Doping-Recht ist dabei vorwiegend in Spezialerlassen geregelt. Die Qualifikation von Dopingvergehen als Betrug des Kernstrafrechts bildet die Ausnahme. Angesichts der internationalen Entwicklung stellt sich für den Bundesgesetzgeber die Frage nach einer rechtspolitischen Neubeurteilung des geltenden Strafbestimmungen. Mit einer Gesetzesnovelle würde die Schweiz einen Beitrag zur Harmonisierung des europäischen Anti-Doping-Strafrechts leisten.

8.3 Parallelen zur Betäubungsmittelgesetzgebung

8.3.1 Verbotsmaterie

Ein neuer Straftatbestand des Selbstdopings hat sich in das legislative Gesamtgefüge einzuordnen. Zwischen dem Anti-Doping- und Betäubungsmittelrecht bestehen vorab auf der Ebene der Rechts- und Präventionspolitik verschiedene Parallelen. Entsprechend stellt sich die Frage, welche Erkenntnisse aus dem Vollzug des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG)¹⁸⁵ für die rechtspolitische Diskussion im Anti-Doping-Strafrecht gewonnen werden können.

Ziel des Betäubungsmittelgesetzes ist die Eindämmung des missbräuchlichen Drogenkonsums aufgrund seiner individual- und sozialschädigenden Wirkung auf die Volksgesundheit. Geschütztes Rechtsgut ist einerseits die Gesundheit des Einzelnen und andererseits die Gesundheit der Bevölkerung als Gesamtheit.¹⁸⁶ Im Sinne einer flächendeckenden Definition der Verbotsmaterie hat der Gesetzgeber grundsätzlich alle denkbaren Handlungsformen im Umgang mit Betäubungsmitteln unter Strafe gestellt.¹⁸⁷ Dazu gehört insbesondere der unbefugte Konsum von Betäubungsmitteln, nicht zuletzt auch Cannabis. Im Vordergrund der Strafbestimmungen steht die Generalprävention in Form der allgemeinen Abschreckung.¹⁸⁸ Die ausgeprägte kriminalpolitische Ausrichtung an den Konzepten der Spezial- und Generalprävention hat das Betäubungsmittelstrafrecht unter einen hohen Legitimationsdruck gesetzt.¹⁸⁹

Gegen Ziele, Konzeption und Massnahmen des Gesetzgebers ist im Schrifttum – auch nach verschiedenen Reformschritten – wiederholt grundsätzliche Kritik vorgetragen worden.¹⁹⁰ So wird etwa geltend gemacht, dass die Strafbarkeit selbstgefährdenden Verhaltens gegen das Recht der Selbstbestimmung und damit die verfassungsrechtliche Garantie der persönlichen Freiheit (Artikel 10 Absatz 2 BV) verstosse.¹⁹¹ Strafrechtliche Sanktionen setzten die Verletzung oder Gefährdung fremder Rechtsgüter voraus, was beim Drogenkonsum offensichtlich nicht der Fall sei. Das mit dem Abstinenzziel einhergehende Konsumverbot sei nicht durchsetzbar, womit die Legitimität des Rechts in Frage gestellt werde. Sodann wird eine Verletzung des Verfassungsgrundsatzes der Rechtsgleichheit (Art. 8 Absatz 1 BV) darin erblickt, dass Alkohol, Nikotin und Medikamente ebenfalls als Drogen zu qualifizieren

¹⁸³ Kleen, S. 125.

¹⁸⁴ Monitoring Group, Compilation, S. 66 f.

¹⁸⁵ Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz, BetmG) vom 3. Oktober 1951 (SR 812.121).

¹⁸⁶ Hug-Beeli, Art. 1, N 100. – Kritisch zum Rechtsgut der Gesundheit und namentlich der Volksgesundheit als kollektives Schutzobjekt: Albrecht, Einleitung, N 38 ff., 53 ff.

¹⁸⁷ Albrecht, Art. 19, N 3 ff.; Hug-Beeli, Art. 19, N 3 f.

¹⁸⁸ Hug-Beeli, Art. 19, N 832.

¹⁸⁹ Albrecht, Einleitung, N 28 ff.

¹⁹⁰ Dazu und im Folgenden Hug-Beeli, Art. 19a, N 9 ff.

¹⁹¹ Albrecht, Einleitung, N 40 ff.

seien, aber im Gegensatz zu Cannabis straffrei konsumiert werden könnten.

8.3.2 Reformagenda

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Betäubungsmittelrechts wurden die gesetzlichen Handlungsschwerpunkte (Vier-Säulen-Modell) im Rahmen mehrerer Expertenberichte einer umfassenden Evaluation unterzogen.¹⁹² Dabei kam die Eidgenössische Kommission für Suchtfragen (EKSF) 2019 in einer Analyse des Betäubungsmittelgesetzes zum Schluss, dass das Ziel einer Konsumreduktion oder Abstinenz im Bereich der illegalen Substanzen nicht erreicht wurde.¹⁹³ Mit den Idealen von Abstinenz und Prohibition ziele das Gesetz an der Konsumpraxis der Bevölkerung vorbei und fördere illegale Netzwerke und Organisationen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat am 28. April 2021 einen Bericht zu den Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik verabschiedet und eine schrittweise Überprüfung der Drogenpolitik beschlossen.¹⁹⁴ Dazu gehört die Weiterentwicklung der Cannabispolitik im Lichte der internationalen Entwicklung und der Bestrebungen verschiedener Staaten zur Entkriminalisierung des Drogenkonsums. In rechtspolitischer Hinsicht bedeutend ist der Auftrag zu einer generellen Überprüfung der Sanktionierung des Betäubungsmittelkonsums.

8.3.3 Schutzziele

Im Rahmen einer Gegenüberstellung der Betäubungsmittel- und Anti-Doping-Gesetzgebung sind in konzeptioneller Hinsicht verschiedene Gemeinsamkeiten zu erkennen. Mit Blick auf die vorliegend interessierenden Fragen dominieren allerdings grundlegende Unterschiede hinsichtlich des Rechtsgüterschutzes und der Legitimität des geltenden Rechts.

Konzeptionell besteht ein zentraler Unterschied auf der Ebene des Rechtsgüterschutzes. So schützt das Anti-Doping-Recht im Allgemeinen und das Selbstdopingverbot im Besonderen nicht die Gesundheit der Allgemeinheit oder des Einzelnen, sondern in erster Linie die Lauterkeit des sportlichen Wettbewerbs. Anti-Doping-Recht ist Wettbewerbs- und nicht Gesundheitsschutz.¹⁹⁵ Das Argument der Straflosigkeit der Selbstgefährdung ist daher im Kontext des Selbstdopings nicht zielführend.

Während beim Drogenkonsum keine fremden Rechtsgüter verletzt werden, können namentlich bei Dopingvergehen im Spitzensport Vermögensinteressen Dritter erheblich beeinträchtigt werden: so etwa der konkurrierenden Athletinnen und Athleten, des Vereins, Trainers, Veranstalters oder Sponsors.¹⁹⁶ Als Beispiel sei in diesem Zusammenhang der Verzicht der deutschen Fernsehstationen ARD und ZDF auf eine Live-Berichterstattung der Tour de France erwähnt, nachdem in den Jahren 2007 und 2008 mehrere Dopingfälle aufgedeckt worden waren.¹⁹⁷

Was sodann die Legitimität einer Selbstdoping-Bestrafung betrifft, zielt diese nicht grundsätzlich an der Konsumpraxis der Sportgemeinschaft vorbei. Der organisierte Sport trägt das Strafgebot, indem er Selbstdoping im Rahmen seines Disziplinarrechts prinzipiell mit einschneidenden Sanktionen belegt.¹⁹⁸ Dies gilt auch für die weitaus überwiegende Zahl der ehrlichen Athletinnen und Athleten, die als Vorbilder für sauberen Leistungssport bürgen. In der breiten Öffentlichkeit findet das Strafgebot insoweit Unterstützung, als im Rahmen der Studie «Sport Schweiz 2020» über 90 Prozent der befragten Personen Doping als mittleres bis sehr grosses Problem des Sports beurteilen (vgl. oben Ziffer 3.2.1 und 8.1.2), wobei bei der Befragung nicht zwischen Selbst- und Fremddoping unterschieden wurde.¹⁹⁹

Schliesslich sind auch die verschiedenen Möglichkeiten der Rechtsentwicklung im Drogenbereich ins Auge zu fassen. Sollte dereinst der Konsum einzelner illegaler Substanzen entkriminalisiert werden, hat dies für die Strafbarkeit im Sport keine unmittelbaren Auswirkungen. Denn unabhängig etwa von der Strafbefreiung des Cannabiskonsums nach Betäubungsmittelgesetz stehen im organisierten Sport weiterhin alle Arten leistungsbeeinflussender Substanzen auf der Verbotliste, die im Alltag legal erworben und konsumiert werden können. Legal erhältliche Freizeitdrogen und Arzneimittel mit leistungssteigernder Wirkung mögen im Alltagsgebrauch folgenlos konsumiert werden, im sportlichen Kontext verzerren sie den Wettbewerb und bleiben daher als Selbst- oder Fremddoping gemäss dem Regelwerk der WADA verboten.

¹⁹² Für Nachweise zu den Expertenberichten vgl. Bundesrat, Bericht Drogenpolitik, S. 12 f.

¹⁹³ EKSF, Betäubungsmittelgesetz, S. 9.

¹⁹⁴ Bundesrat, Bericht Drogenpolitik, S. 53 ff., 57 ff.

¹⁹⁵ Jörger, S. 198 ff.; Kaiser, S. 149 f.; Freund, Kommentar, §§ 1-4, N 15 ff.; Rössner, in: Lehner/Nolte/ Putzke, Vor §§ 1 ff., N 23 ff.

¹⁹⁶ Zur privatrechtlichen Haftung zwischen Wettkampfsportlern vgl. Thaler, S. 71 ff.

¹⁹⁷ Die wirtschaftliche Bedeutung der Nicht-Durchführung von Sportveranstaltungen und deren Fernseh-Übertragung kommt darin zum Ausdruck, dass auf dem Markt spezielle Sportveranstaltungs-, Fernseh- und Werbe-Ausfallversicherungen angeboten werden. Vgl. Fritzweiler, in: Fritzweiler/Pfister/ Summerer, S. 442 f.

¹⁹⁸ Vgl. dazu die Sanktionsbestimmungen des Doping-Statuts 2021 (Artikel 10 ff.) von Swiss Olympic und anderen nationalen Sportorganisationen des Auslands.

¹⁹⁹ Lamprecht/Bürgi/Stamm, S. 58. – Die Bedeutung der gesellschaftlichen Akzeptanz einer gesetzlichen Lösung unterstreicht der Bundesrat ausdrücklich im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Drogenpolitik: Bundesrat, Bericht Drogenpolitik, S. 71.

9. Ausgewählte Fragen zu einer Strafnorm des Selbstdopings

9.1 Anforderungen an eine neue Strafnorm

Aufgabe des Strafrechts ist die Sicherung des freien und friedlichen Zusammenlebens in einer Gemeinschaft, welche die Grundrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger schützt. Im Vordergrund steht der Rechtsgüterschutz: nämlich Schutz der Gegebenheiten, die für die freie Entfaltung des Einzelnen, die Verwirklichung seiner Grundrechte und das Funktionieren eines auf dieser Zielvorstellung aufbauenden staatlichen Systems notwendig sind.²⁰⁰ Das Strafrecht ist das schärfste Zwangsmittel des Staates (Ultima Ratio) und soll daher nur eingesetzt werden, wenn es ein geeignetes, erforderliches und angemessenes Mittel ist, um die Rechtsgüter zu schützen.

Die Schaffung neuer Strafnormen setzt die Strafbedürftigkeit und Strafwürdigkeit eines bestimmten Verhaltens voraus. Das Strafrecht soll nicht jedes moralisch vorwerfbare Verhalten erfassen. Unter Strafe gestellt werden sollen lediglich die von der Rechtsgemeinschaft als besonders sozialschädlich erachteten Verhaltensweisen. Selbstdoping ist moralisch vorwerfbares, sozialschädliches Verhalten, das im Spitzensport mit einem erheblichen wirtschaftlichen Schadenspotential verbunden ist und das Vertrauen in die Institutionen des Sports und dessen gesellschaftliche Anerkennung beschädigt.²⁰¹

Die internationalen Dopingstatistiken weisen seit Jahren eine permanent tiefe Zahl an positiven Testergebnissen und daher wenige verbandliche Disziplinarfälle und strafrechtliche Verurteilungen aus. Aus diesem Grund wird im Schrifttum mitunter geltend gemacht, bei der Schaffung von Dopingstrafnormen fehle es an einer überzeugenden kriminalpolitischen Indikation.²⁰² Bloss symbolische Gesetzgebung rechtfertige keine neue Strafnorm.

Neuere Studien widerlegen diese Auffassung. Die Bedeutung des Dopingmissbrauchs im Spitzensport ist wesentlich höher einzuschätzen als die in den offiziellen Dopingstatistiken ausgewiesenen Leistungsmanipulationen (vgl. oben Ziffer 4.3). Eine neue Strafnorm des Selbstdopings ist insoweit nicht symbolische Gesetzgebung, sondern grundsätzlich geeignet, die Durchsetzung des allgemeinen Dopingverbots im Sport zu unterstützen.

9.2 Geschütztes Rechtsgut

Geschütztes Rechtsgut des strafbewehrten Selbstdopingverbots ist die Lauterkeit des sportlichen Wettbewerbs (vgl. oben Ziffer 6.2.2 und 8.2.1).²⁰³ Dessen Schutz ist von besonderem öffentlichen Interesse für das Zusammenleben der Gemeinschaft in den Institutionen und Ausprägungen des aktiven und passiven Sports.

Schutzobjekt ist der Wettbewerb als Institution. Im Leistungssport steht der Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs im Vordergrund²⁰⁴, während im Breitensport der Wettbewerb in der Regel nichtwirtschaftlicher Natur ist und insoweit andere Schutzqualität aufweist. In Analogie zum Schutzzweck der Geschäftsmoral nach UWG geht es beim Dopingmissbrauch um den Schutz der Sportmoral und die Fairness der am Wettbewerb teilnehmenden Sportlerinnen und Sportler.²⁰⁵ Inhaltlicher Bezugspunkt sind die allgemeinen Standards sportlicher Redlichkeit wie sie in der Ethik-Charta des Sports²⁰⁶ niedergelegt sind und im zivilrechtlichen Gebot von Treu und Glauben (Artikel 2 ZGB) ihre Entsprechung finden. Aus der Perspektive einer am Wettbewerb orientierten Schutzgutlogik gibt es keinen Grund, Fremd- und Selbstdoping hinsichtlich der Strafbarkeit unterschiedlich zu behandeln. In beiden Fällen wird der ehrliche sportliche Wettbewerb durch unredliche Leistungsmanipulation verzerrt.

²⁰⁰ Dazu und im Folgenden Bundesrat, Strafrahen, S. 2836 f., mit Verweis auf Roxin, § 2, N 7.

²⁰¹ Zur gesellschaftlichen Bedeutung des Sports in der Schweiz vgl. Lamprecht/Bürgi/Stamm, S. 53 ff., 56 f.

²⁰² U. Steiner, Sportmanipulation, S. 23.

²⁰³ Jörgen, S. 198 ff. – Zur Fortbildung des entstehungszeitlichen Rechtsgutsverständnisses vgl. Contat/Pamberg/Pfister/Steiner, S. 169; Contat/Steiner, S. 368.

²⁰⁴ Jucker, S. 58; Rössner, in: Lehner/Nolte/Putzke, Vor §§ 1 ff., N 29.

²⁰⁵ Zur Strafbarkeit des Dopingmissbrauchs nach UWG vgl. Jucker, S. 56 ff.; zum Begriff der Geschäftsmoral in der UWG-Praxis sodann Jung, in: Jung/Spitz, Art. 1, N 10 ff.; Heizmann, in: Heizmann/Loacker, Art. 1, N 14 ff.

²⁰⁶ Swiss Olympic/BASPO, Ethik-Charta, Ziffer 5 zum Grundsatz der Fairness.

9.3 Tathandlung

In grundsätzlicher Hinsicht stellt sich die Frage, ob im Rahmen der Tathandlung die Schlüsselbegriffe «Sport» und «Doping» im Sinne von Legaldefinitionen auf Gesetzesstufe umschrieben werden sollen. Aus dem Blickwinkel der Rechtsanwendung scheint dies nicht zwingend.

Tathandlungsvarianten des Selbstdopings sind das Anwenden und das Bei-Sich-Anwendenlassen der illegalen Mittel und Methoden. Zu klären ist, inwieweit Vorfeldverhalten in Form von Erwerb und Besitz erfasst werden soll. Im Sinne einer Eingrenzung des pönalisierten Verhaltens gilt es sodann festzulegen, ob die Tathandlung – wie unter dem Regime des alten Sportförderungsgesetzes (vgl. oben Ziffer 5.3) – einen Bezug zu einem Wettkampf des organisierten Sports aufzuweisen muss.²⁰⁷ Dazu würde auch die Phase der Wettkampfvorbereitung gehören. Diese Frage ist insoweit klärungsbedürftig, als das Bundesgericht beim geltenden Dopingverbot gemäss Artikel 22 SpoFöG davon ausgeht, dass auch der Sport ausserhalb von Wettkämpfen von der Strafnorm erfasst ist.

In subjektiver Hinsicht ist das Handeln darauf gerichtet, sich einen Vorteil zu verschaffen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob der Vorteil in einer Besserstellung im sportlichen Wettbewerb (Rangierung) oder in einem Vermögensvorteil besteht. Letzteres setzt einen Schadensnachweis bei der benachteiligten Konkurrenz oder Dritten voraus, was namentlich ausserhalb des kommerziell orientierten Berufssports kaum gelingen dürfte. Die Orientierung am gemeinrechtlichen Betrug (Artikel 146 StGB) und dessen Tatbestandsmerkmalen (Täuschung, Arglist, Irrtum, Vermögensverfügung und -schaden) ist sowohl auf der Normierungsebene als auch in der praktischen Anwendung mit erheblichen Problemen verbunden.

9.4 Täterkreis

Bei der Ausgestaltung der Sanktionsnorm ist die Bestimmung des Täterkreises von zentraler Bedeutung. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zu Artikel 22 Absatz 1 SpoFöG statuiert diese Bestimmung eine generelle Strafbarkeit von Doping.

Adressat der Strafnorm ist nicht nur der Leistungssport, sondern auch der Breiten- und Freizeitsport ohne Wettkampfbezug. Die Klärung der Frage, ob an dieser weit gefassten Definition des Adressatenkreises festgehalten und sowohl Leistungs- als auch Breitensport im Rahmen des Selbstdopingverbots unter Strafe gestellt werden sollen, ist für den organisierten Sport von grosser praktischer Bedeutung.

Die sportpraktische Relevanz dieser Frage ergibt sich aus der Tatsache, dass selbst im wettkampforientierten Breitensport kaum Dopingkontrollen stattfinden. Noch prekärer ist die Situation im Freizeitsport, wo grundsätzlich gar keine Kontrollen stattfinden. Sollte der Gesetzgeber vor diesem Hintergrund eine Beschränkung des Täterkreises in Erwägung ziehen, besteht eine Möglichkeit darin, in Anlehnung an die Regelung in Deutschland²⁰⁸ lediglich die Spitzensportlerinnen und Spitzensportler des organisierten Sports mit dem Tatbestand des Selbstdoping zu erfassen: das heisst jenen Kreis des Spitzensports, der zum Testpool im Rahmen des Dopingkontrollsystems von Antidoping Schweiz gehört und damit regelmässigen Wettkampf- und Trainingskontrollen unterliegt.

Alternativ bestände ein möglicher Lösungsansatz darin, den Kreis der Normadressaten über den Testpool hinaus zu erweitern und alle Athletinnen und Athleten mit einer Verbandslizenz dem strafbewehrten Selbstdopingverbot zu unterstellen. Das Doping-Statut von Swiss Olympic definiert den Adressatenkreis des Dopingverbots noch weiter, indem Vereinsmitgliedschaft und Wettkampfbezug als Voraussetzung für die Unterstellung unter das Kontrollsystem von Antidoping Schweiz genügen. Entsprechend stellt sich auch die Frage nach der Konkordanz staatlicher und verbandlicher Strafnormen.

Aus dem Blickwinkel des Wettbewerbs als geschütztem Rechtsgut bedarf jede Art der Beschränkung des Täterkreises einer besonderen Begründung.²⁰⁹ Eine weite Umschreibung des Täterkreises bis hin zum Breiten- und Freizeitsport führt dazu, dass sozial übliches Konsumverhalten des gesellschaftlichen Alltags im Sportumfeld unter Strafe gestellt wird (Problematik der Überkriminalisierung).²¹⁰ Analog zur Betäubungsmittelgesetzgebung muss man sich mit der Frage der rechtlichen Durchsetzbarkeit und generalpräventiven Wirkung der Krimi-

²⁰⁷ In diesem Zusammenhang ist auf den Begriff des «Sportwettkampfs» gemäss Art. 25a SpoFöG zu verweisen.

²⁰⁸ Vgl. § 4 Abs. 7 Nr. 1 AntiDopG, erläutert im Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Bundestag, Doping, S. 31 f. – Aus dem Schrifttum Putzke, in: Lehner/Nolte/Putzke, § 4, N 19 ff.; Kusche, Strafbarkeit, S. 84 ff. – Kritisch zur Beschränkung des Täterkreises Freund, Kommentar, §§ 1-4, N 110 ff.; Gross, S. 220 ff.; sodann Kusche, Selbstdopingdelikte, S. 32 ff., zur Problematik einer Auffangklausel, die Sportlerinnen und Sportler aufgrund erzielter Einnahmen der Strafnorm unterstellt (§ 4 Abs. 7 Nr. 2 AntiDopG).

²⁰⁹ In Deutschland erfolgte die Beschränkung der Strafbarkeit auf den Spitzensport aus Gründen der Verhältnismässigkeit. Vgl. dazu die Begründung in der Vorlage der Bundesregierung, in: Bundestag, Doping, S. 31: Unrecht verwirklicht lediglich der Spitzensport, dessen Verhalten die Öffentlichkeit im Hinblick auf den Schutz der Integrität des organisierten Sports besonders wahrnehme. Zu einem Vertrauensverlust in das Sportsystem führten Manipulationen durch Doping nur bei herausgehobenen, ihre Vorbildrolle nicht wahrnehmenden Athletinnen und Athleten des Spitzensports. Für den Schutz der Integrität des organisierten Sports sei es nicht erforderlich, Sportlerinnen und Sportler zu bestrafen, die ihren Sport nur freizeitmässig und ohne öffentliche Wahrnehmung ausüben.

²¹⁰ Putzke, in: Lehner/Nolte/Putzke, § 4, N 28.

nalisierung des Selbstdopings auseinandersetzen. Wie der Gesetzgeber dieses Dilemma löst, ist letztlich nicht nur eine Frage des Sportstrafrechts, sondern auch eine Frage der Sportethik und Glaubwürdigkeit des Sports.

9.5 Kronzeugenregelung

9.5.1 Begriff

Die Kronzeugenregelung wurzelt in der anglo-amerikanischen Rechtstradition und spielt im Beweisverfahren des Strafprozessrechts der Vereinigten Staaten eine wichtige Rolle. Kronzeuginnen und Kronzeugen sind beschuldigte Personen, die unter Zusicherung von Straffreiheit oder anderen prozessualen Vorteilen dazu bewogen werden sollen, belastende Aussagen gegen mitbeschuldigte oder andere mitbeteiligte Personen zu machen.²¹¹ Eine Person im Kronzeugenstatus ist somit gleichzeitig geständige Täterin und Informantin.

9.5.2 Ergänzung des WADA-Codes

Die Kronzeugenregelung gilt namentlich in den internationalen Institutionen des Sports als wichtiges Instrument der Dopingbekämpfung. Vor diesem Hintergrund hat die WADA mit den Reformnovellen 2015 und 2021 zum WADA-Code die Kronzeugenregelung für das Disziplinarrecht des organisierten Sports eingeführt.²¹² So kann die Sperre reduziert oder ausgesetzt werden, wenn die betroffene Person den Strafverfolgungsbehörden oder anderen Disziplinarorganen substantielle Unterstützung leistet, die zur Aufdeckung einer Straftat oder eines Verstosses gegen den WADA-Code führen.²¹³

Parallel dazu nehmen die Stimmen vor allem in Kreisen der nationalen Strafverfolgungsbehörden zu, welche die Einführung der Kronzeugenregelung in das staatliche Anti-Doping-Strafrecht fordern. Zur Unterstützung dieses Postulats werden etwa in der Reformdiskussion insbesondere drei Gründe angeführt:²¹⁴ Zum einen sei die Zahl der geführten Strafverfahren angesichts der Erkenntnisse der Dunkelzifferstudien auffallend klein. Zum andern würden die Strafverfolgungsbehörden ihre Ermittlungen nur selten aufgrund von Hinweisen aus dem Sport aufnehmen. Schliesslich finde Doping namentlich im Leistungssport in geschlossenen Strukturen statt, die ohne Insiderinformationen kaum aufgebrochen werden könnten.

9.5.3 Gesetzesnovelle 2021 in Deutschland

Die Debatte um Bedeutung und Konzeption einer Kronzeugenregelung wurde in Deutschland bereits bei der Schaffung des Anti-Doping-Gesetzes von 2015 geführt.²¹⁵ Gestützt auf die Empfehlungen des Evaluierungsberichts zur Wirksamkeit des Gesetzes wurde mit Beschluss des Bundestags vom 10. Juni 2021 die Kronzeugenregelung in das Anti-Doping-Gesetz (§ 4a AntiDopG) aufgenommen.²¹⁶

Wegweisend war dabei die praktische Erfahrung, dass die allgemeinen Regelungen der Aufklärungs- und Präventionshilfe keine ausreichenden Anreize setzten, um von dopenden Leistungssportlerinnen und -sportlern beziehungsweise deren Hintermännern Informationen über relevante Sachverhalte oder Personen an die Ermittlungsbehörden weiterzugeben. Ziel der Gesetzesrevision sei daher, einen stärker sichtbaren Anreiz insbesondere für dopende Leistungssportlerinnen und -sportler zu schaffen, Informationen über dopende Personen, Hintermänner und kriminelle Netzwerke preiszugeben.

Ob mit der Einführung der Kronzeugenregelung die Effektivität der Dopingbekämpfung in Deutschland eine Verbesserung erfährt, wird die künftige Strafverfolgungspraxis weisen. Dies ungeachtet der Feststellung, dass die bereits bestehende Kronzeugenregelung der deutschen Betäubungsmittelgesetzgebung sich als wirkungsvolles Ermittlungsinstrument erwiesen habe.²¹⁷

Im Schrifttum werden die hohen Erwartungen des Gesetzgebers nicht durchwegs geteilt. So wird etwa darauf hingewiesen, dass dopende Spitzensportlerinnen und -sportler ein geringes Interesse an einer Zusammenarbeit mit der Justiz hätten.²¹⁸ Denn zum einen sei die Straferwartung im Rahmen des Anti-Doping-Gesetzes generell nicht sehr hoch und zum andern bestehe angesichts der generell geringen Entdeckungsgefahr des einzelnen Dopingverstosses kein besonderes Kooperationsinteresse. Offen sei sodann, ob den Institutionen des Sports der Identitätsschutz der aussagewilligen Spitzensportlerinnen und -sportler gelinge, da die Aufdeckung von Dopingstrukturen sowohl in staatlichen als auch in verbandlichen Sanktionsverfahren auf der grossen Bühne stattfindet und regelmässig mit einem medial begleiteten Karriereabstieg verbunden sei.²¹⁹

²¹¹ Bundesrat, Botschaft Strafprozess, S. 1112; Oberholzer, S. 290 f.

²¹² Mortsiefer, S. 13; Cherkeh, S. 167.

²¹³ Vgl. Swiss Olympic, Doping-Statut, Artikel 10.7.1.

²¹⁴ Bundestag, Änderung, S. 1.

²¹⁵ Putzke, in: Lehner/Nolte/Putzke, § 4, N 97.

²¹⁶ Zur rechtlichen Ausgestaltung und Begründung der Kronzeugenregelung vgl. Vorlage der Bundesregierung, in: Bundestag, Änderung, S. 1 ff.

²¹⁷ Bundestag, Änderung, S. 2, 8.

²¹⁸ Kusche, Kronzeugenregelung, S. 162.

²¹⁹ Kusche, Kronzeugenregelung, S. 163; Cherkeh, S. 168; Bott/Kubiciel, S. 53.; Hauptmann/Klarmann, S. 195 f.

9.5.4 Reformdiskussion in der Schweiz

In der Schweiz stand die Einführung der Kronzeugenregelung bei der Vereinheitlichung des Strafprozessrechts in den Jahren 2006/07 zur Debatte. Gestützt auf die Vorarbeiten einer Expertenkommission²²⁰ räumte der Bundesrat in der Botschaft zur neuen Strafprozessordnung des Bundes ein,²²¹ dass der Einsatz von Kronzeuginnen und -zeugen beim Aufbrechen von Verbrechensorganisationen von grosser Bedeutung sein könne. Dennoch lehnte der Bundesrat eine Regelung des Rechtsinstituts in der neuen Strafprozessordnung ab. Diese Auffassung fand schliesslich auch eine Mehrheit im Parlament.

Die Botschaft erwähnte drei Gründe für den Verzicht auf eine Kronzeugenregelung: Nach schweizerischem Rechtsstaatsverständnis seien die Rollen der Beschuldigten und Zeugen unvereinbar. Wer beschuldigt sei, könne nicht zugleich Zeugin oder Zeuge in eigener Sache sein. Sodann widerspreche die Kronzeugenregelung dem Grundsatz der Rechtsgleichheit und dem Legalitätsprinzip, weil einzelnen Beschuldigten zu Lasten anderer Tatbeteiligter prozessuale Vorteile eingeräumt würden. Schliesslich beständen grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der Glaubwürdigkeit dergestalt erkaufte belastender Aussagen. Gemäss den Ausführungen in der Botschaft wäre ein Verzicht auf die Kronzeugenregelung nur zu überdenken, wenn die Kriminalitätsentwicklung in der Schweiz zu einem eigentlichen Ermittlungsnotstand führen würde.

Ein weiterer Anlauf zur Einführung der Kronzeugenregelung wurde im Jahr 2016 unternommen. Gestützt auf eine entsprechende Motion²²² aus dem Ständerat setzte sich das Parlament im Kontext der Terrorismusbekämpfung eingehend mit den rechtssystematischen und -politischen Aspekten der Thematik auseinander. Für die Einführung einer Kronzeugenregelung – so der Bericht der zuständigen Kommission²²³ – spreche, dass kooperative Mitglieder krimineller Organisationen mit ihrem Insiderwissen die Zerschlagung ganzer Verbrechensstrukturen ermöglichen könnten. Geständigen Tätern könne von den Strafverfolgungsbehörden bereits in einem frühen Verfahrensstadium für ihre Informationen Strafmilderung oder Straffreiheit zugesichert werden, was deren Kooperationsbereitschaft erhöhen könne. Andererseits bestehe die Gefahr, dass damit ein Anreiz für Falschaussagen geschaffen und die rechtsgleiche Bestrafung vergleichbarer Sach-

verhalte verunmöglicht werden könnte. In der Folge fand das Anliegen der Motion keine Mehrheit.²²⁴ Das Parlament folgte somit dem Bundesrat, der eine entsprechende Gesetzesänderung abgelehnt hatte.

Zustimmung fand in diesem Zusammenhang schliesslich die Ausweitung der sogenannten «kleinen Kronzeugenregelung» auf Mitglieder terroristischer Vereinigungen nach dem Vorbild von Artikel 260ter Ziffer 2 StGB.²²⁵ Diese Bestimmung ermöglicht es den Gerichten seit einer Gesetzesrevision von 1994, Mitgliedern krimineller Organisationen für ihre Unterstützung der Strafverfolgungsorgane Strafmilderung nach freiem Ermessen zu gewähren. Ziel dieser Regelung ist nicht die Überführung weiterer Mitglieder der Organisation, sondern die Verhinderung weiterer Straftaten.

Bestrebungen zur Einführung der Kronzeugenregelung im Anti-Doping-Strafrecht sind im Kontext der dargestellten Reformdiskussionen zur Strafprozessordnung und Terrorismusbekämpfung zu beurteilen. Die bei der Schaffung der Strafprozessordnung vorgebrachten Argumente gegen die Einführung der Kronzeugenregelung haben weiterhin Gültigkeit: nämlich mangelnde Vereinbarkeit mit den Prinzipien der Rechtsgleichheit und des Schuldstrafrechts sowie das Risiko der Irreführung der Justiz. Sodann ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass sich das Parlament in jüngerer Vergangenheit gegen die Kronzeugenregelung ausgesprochen hat. Vor diesem Hintergrund liegt der Schluss nahe, dass die Einführung der Kronzeugenregelung im Anti-Doping-Strafrecht aus heutiger Sicht kein prioritäres Gesetzgebungsanliegen darstellt, zumal bei der Aufdeckung von Doping-Netzwerken in der Regel nicht Fälle von Schwerstkriminalität (organisierte Kriminalität und Terrorismus) vorliegen.

²²⁰ Bericht der Expertenkommission «Vereinheitlichung des Strafprozessrechts», Aus 29 mach 1, Konzept einer eidgenössischen Strafprozessordnung, Bern 1997, S. 53 ff., <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/gesetzgebung/archiv/strafprozessrecht.html> [abgerufen 22.07.2021].

²²¹ Dazu und im Folgenden Bundesrat, Botschaft Vereinheitlichung, S. 1112.

²²² Vgl. 16.3735 Motion Janiak vom 28. September 2016. Einführung einer Kronzeugenregelung.

²²³ Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 6. April 2017 zur Motion Janiak (16.3735). Einführung der Kronzeugenregelung, S. 3 f.

²²⁴ Während der Ständerat der Motion zustimmte, wurde sie im Nationalrat abgelehnt (108 Nein, 72 Ja), Amtliches Bulletin des Nationalrates vom 31. Mai 2017.

²²⁵ Vgl. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität vom 25. September 2020, Änderung von Artikel 260ter StGB, AS 2021 360.

10. Folgerungen

10.1 Geltungsanspruch des Anti-Doping-Strafrechts

Die ursprüngliche Verankerung des Anti-Doping-Strafrechts im alten Sportförderungsgesetz erfolgte mit dem Ziel, die Akteure des Dopingumfelds unter Strafe zu stellen. Die Sanktionierung der dopenden Athletin beziehungsweise des dopenden Athleten verstand der damalige Gesetzgeber als abschliessende Aufgabe der Sportverbände. Nach entstehungszeitlichem Verständnis war in diesen Fällen von einer staatlichen Bestrafung abzusehen, da die von den Sportverbänden ausgesprochene Disziplinar-massnahme (Sperre) regelmässig mit einschneidenden persönlichen Folgen (faktisches Berufsverbot) verbunden war. Eine weitere Sanktionierung durch den Staat war nicht angezeigt.

Das Argument des Verbandsvorrangs bei der Sanktionierung von Selbstdoping-Vergehen hat im Kontext der internationalen Entwicklung erheblich an Bedeutung verloren. Dies aus zwei Gründen: Zum einen blieb die Präventionswirkung des verbandlichen Disziplinarrechts hinter den Erwartungen zurück. Und zum andern stellten sich die anvisierten staatlichen Ermittlungserfolge bei der Aufklärung des Dopingumfelds nicht ein. Vor diesem Hintergrund ist die staatliche Bestrafung beider Dopingformen – Fremd- und Selbstdoping – international zur Regel geworden. Damit verbunden war die Erwartung, auch die Hintermänner von Dopingnetzwerken strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen.

Mit der Einführung neuer Strafnormen zum Selbstdoping trat indes bis anhin keine nennenswerte Verbesserung der Aufklärungserfolge ein. In einem nächsten Reformschritt wurden daher die Strafverfolgungsbehörden mit zusätzlichen Instrumenten wie etwa der Kronzeugenregelung (Deutschland) ausgestattet. Diesen rechtspolitischen Weg hat inzwischen auch die WADA beschritten. So gilt die Kronzeugenregelung nunmehr ebenfalls für das Doping-Disziplinarrecht der Sportverbände. Gemeinsames Ziel dieser Bemühungen in Sport und Staat ist die Verbesserung der Wirksamkeit der Dopingbekämpfung, zumal die Dunkelziffer nach wissenschaftlichem Erkenntnisstand weiterhin beachtlich hoch ist.

10.2 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Dopingmissbrauch wird in der Öffentlichkeit als grosses Problem des Sports betrachtet, das wegen seiner Sozialschädlichkeit angemessen geahndet werden soll. Ob die Sanktionierung durch die Sportverbände oder den Staat erfolgt, ist nach allgemeinem Rechtsempfinden nicht von vorrangiger Bedeutung. Unter dem Aspekt des Vertrauens in die Institutionen des Rechtsstaates ist entscheidend, dass überhaupt eine Sanktionierung stattfindet. Allerdings steht dem entgegen, dass das Entdeckungsrisiko im Rahmen des von der WADA mandatierten Kontrollsystems als nicht besonders hoch einzuschätzen ist.

Ziel des Anti-Doping-Strafrechts ist der Schutz des unverfälschten sportlichen Wettkampfs. Geschütztes Rechtsgut eines strafbewehrten Selbstdopingverbots ist nicht die Gesundheit der Sportlerin oder des Sportlers, sondern die Lauterkeit des sportlichen Wettbewerbs. Aus der Perspektive des Wettbewerbsschutzes ist die strafrechtlich unterschiedliche Sanktionierung von Selbst- und Fremddoping schwierig zu rechtfertigen. In beiden Fällen liegt eine unzulässige Verfälschung des Wettbewerbs vor. Wenn daher Fremddoping gemäss geltendem Recht unter Strafe steht (Artikel 22 Absatz 1 SpoföG), Selbstdoping aber nicht bestraft wird (Artikel 22 Absatz 4 SpoföG), trifft der Gesetzgeber bei vergleichbarem Unrechtsgehalt eine Unterscheidung, die unter dem Aspekt des Schuldstrafrechts grundsätzliche Fragen aufwirft.

Warum Wettbewerbsverfälschung im Falle des Fremddopings strafwürdiges Verhalten darstellt, im Falle des Selbstdopings aber nicht strafwürdig ist, kann letztlich nur mit dem entstehungszeitlichen Verständnis der Aufgabenteilung zwischen Sport und Staat erklärt werden. Die Auffassung, wonach die Sanktionierung der dopenden Athletinnen und Athleten eine ausschliessliche Angelegenheit der Sportverbände sei, wird heute im internationalen Schrifttum nur noch vereinzelt vertreten. Vor allem steht das Kontroll- und Sanktionssystem des organisierten Sports insoweit auf dem Prüfstand, als die Dunkelziffer des Dopings sich weiterhin in einem problematischen Bereich bewegt. Entsprechend besteht ein generelles Unbehagen hinsichtlich der Wirksamkeit der Dopingbekämpfung durch den organisierten Sport. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass dopende Athletinnen und Athleten ihr Insiderwissen erfahrungsgemäss nicht preisgeben.

Die Problematik der gesetzgeberischen Ungleichbehandlung von Fremd- und Selbstdoping manifestiert sich vor allem im Verhältnis zwischen Trainerin/Trainer und Athletin/Athlet in vom Bund geförderten Institutionen des Spitzensports. Während die rechtlichen Fördervoraussetzungen des Bundes in beiden Fällen grundsätzlich gleich sind, sind die Sanktionsfolgen bei Dopingvergehen im einen Fall Freiheitsstrafe oder Busse (Fremddoping durch Trainerin/Trainer) und im andern Fall Straffreiheit (Selbstdoping durch Athletin/Athlet). Dieses Ergebnis steht letztlich im Widerspruch zu einer an Artikel 1 Absatz 1 litera d SpoFöG orientierten Förderpolitik, die unerwünschte Begleiterscheinungen des Sports nach gleichen Massstäben bekämpft.

Schliesslich ist die internationale Entwicklung des Anti-Doping-Strafrechts in Rechnung zu stellen. Auf internationaler Ebene ist die Strafbarkeit sowohl des Fremddopings als auch des Selbstdopings die Regel. In Übereinstimmung mit der Anti-Doping-Politik des Europarates stellen die Nachbarstaaten grundsätzlich beide Formen des Dopings unter Strafe. Die Frage, ob bei der allfälligen Schaffung einer Strafnorm des Selbstdopings auch die Kronzeugenregelung einzuführen wäre, erfordert eine rechtspolitische Grundsatzdiskussion, da dieses Rechtsinstitut nicht in der Linie der schweizerischen Rechtstradition steht und der Gesetzgeber entsprechende Vorstösse bis heute vor allem aus rechtsstaatlichen Gründen abgelehnt hat.

Die Schaffung eines neuen Straftatbestands des Selbstdopings trägt dazu bei, die Sanktionsnormen der bundesrechtlichen Dopingbekämpfung zu vereinheitlichen und die Harmonisierung des internationalen Anti-Doping-Strafrechts zu unterstützen. Ob damit im Ergebnis auch die Effektivität der staatlichen Dopingbekämpfung gesteigert und insbesondere die Informationsbeschaffung der Strafverfolgungsbehörden bei der Aufdeckung von Doping-Netzwerken verbessert wird, kann letztlich erst aufgrund einschlägiger Praxiserfahrung beurteilt werden.

11. Anhang

11.1 Glossar

Die im Rahmen des vorliegenden Berichts verwendeten Begriffe orientieren sich an den entsprechenden Begriffsdefinitionen in den einschlägigen Grundlegendendokumenten des Bundesrates und des Bundesamtes für Sport (BASPO).²²⁶

11.1.1 Sportbegriffe

In der Fachliteratur findet sich keine allgemein anerkannte Definition von «Sport» und entsprechend keine breit akzeptierte Begriffsbestimmung zur Abgrenzung von sportlichen und nicht-sportlichen Aktivitäten. Stand früher der Leistungs- und Wettkampfgedanke im Vordergrund, so dominiert heute ein weit verstandener Sportbegriff, der alle bewegungs- und spielorientierten Aktivitäten des Breiten- und Freizeitsports einschliesst.

Sport ist regelmässige, zielgerichtete Betätigung, die einen hohen Anteil an aktiver körperlicher Bewegung erfordert. Er basiert auf der Einhaltung von ethischen Leitlinien und akzeptierten Regeln im Umgang mit sich selbst und anderen sowie mit der natürlichen und sozialen Umwelt.

Breitensport bezeichnet sportliche Aktivitäten, die hauptsächlich der körperlichen Fitness, dem Ausgleich von Bewegungsmangel und der Freude am Sport dienen. Sport- und Bewegungsaktivitäten erfolgen in unterschiedlichsten Bezugsrahmen. Die grosse Mehrheit der Sporttreibenden übt ihre Sport- und Bewegungsaktivitäten nicht organisiert aus. Breitensport reicht insoweit über den Vereinssport hinaus. Der Begriff **Freizeitsport** wird oft synonym mit Breitensport verwendet und bezieht sich insbesondere auf sportliche Aktivitäten ausserhalb der Vereinsstrukturen.

Leistungssport unterscheidet sich vom Breitensport durch die manifeste Ausrichtung auf Leistungsziele und den Leistungsvergleich in nationalen und internationalen Wettkämpfen. Er zeichnet sich durch intensives Training aus, das ein leistungssportfreundliches Umfeld voraussetzt. Der Übergang vom Breitensport zum Leistungssport ist fließend. Anstelle von Gesundheit, Bewegung, Spass und Geselligkeit stehen beim Leistungssport Aspekte wie Wettkampforientierung und Höchstleistung im Vordergrund.

Spitzensport betrifft das oberste Segment des Leistungssports. Der Begriff wird vorwiegend für den Elitebereich auf dem Niveau der internationalen Spitze verwendet.

Berufssport ist Leistungssport mit dem Ziel, im Rahmen der vertraglich geregelten Ausübung einer Sportart ein Einkommen zu erzielen, von dem der Lebensunterhalt bestritten werden kann. Entsprechend wird der Sport berufsmässig ausgeübt.

Amateursport umfasst das ganze Spektrum des Breiten- und Leistungssports. Im Amateursport wird der Sport grundsätzlich ohne Erwerbsabsicht ausgeübt, das heisst für sportliche Leistungen werden keine Einkünfte erzielt, die für die Bestreitung des Lebensunterhalts ausreichen. Der Übergang zwischen Amateursport und Berufssport ist fließend.

11.1.2 Dopingbegriffe

Das Sportförderungsgesetz umschreibt **Doping** als Missbrauch von Mitteln und Methoden zur Steigerung der körperlichen Leistungsfähigkeit im Sport (Artikel 19 Absatz 1 SpoFöG). Eine einheitliche, international anerkannte Definition von Doping existiert nicht. Auf internationaler Ebene hat sich das Listenprinzip der WADA durchgesetzt. Die verbotenen Substanzen und Methoden werden in einer jährlich aktualisierten **Dopingliste** aufgeführt. Die WADA-Verbotsliste bildet die Grundlage für die entsprechende Verbotsliste von Antidoping Schweiz.²²⁷

Fremddoping bezeichnet zwei Handlungsweisen: Einerseits die Verabreichung des Dopingmittels an die Sportlerin oder den Sportler durch eine andere Person. Andererseits die Anwendung einer Dopingmethode an der Sportlerin oder dem Sportler durch eine andere Person. Rechtsfolgen: Fremddoping steht unter Strafe gemäss Artikel 22 Absatz 1 und 2 SpoFöG und wird zudem von den Sportverbänden disziplinarrechtlich geahndet.

Selbstdoping oder Eigendoping bezeichnet den Konsum der Dopingmittel oder die Anwendung der Dopingmethoden durch die Sportlerin oder den Sportler. Rechtsfolgen: Selbstdoping und damit verbundene Beschaffungsaktivitäten stehen gemäss Artikel 22 Absatz 4 SpoFöG nicht unter staatlicher Strafe, werden aber von den Sportverbänden disziplinarrechtlich geahndet.

²²⁶ Vgl. Bundesrat, Botschaft Sportförderungsgesetz, S. 8230; BASPO, Leistungssportkonzept, S. 7 f.; BASPO, Breitensportkonzept, S. 9 ff.

²²⁷ Vgl. Antidoping Schweiz, Dopingliste 2021, https://www.antidoping.ch/sites/default/files/Dopingliste-2021_DE_web.pdf [abgerufen 29.07.2021].

11.2 Literaturverzeichnis

- ADOLPHSEN JENS, Eine lex sportiva für den internationalen Sport?, in: Jahrbuch Junger Zivilrechtswissenschaftler, Stuttgart 2003, S. 281 ff.
- ALBRECHT PETER, Die Strafbestimmungen des Betäubungsmittelgesetzes (Art. 19-28l BetmG), 3. Aufl., Bern 2016.
- BALMELLI MARCO/HELLER DAMIAN, Gutachten Sportbetrug und Good Governance, Basel Institute on Governance, 5. Dezember 2012.
- BIAGGINI GIOVANNI, Verfassungsrechtliches Gutachten zur Tragweite von Art. 68 BV im Rahmen der neuen «Bildungsverfassung», Zürich 2009 [zit. BIAGGINI, Gutachten].
- BIAGGINI GIOVANNI, Zur Tragweite der Schulsport-Klausel, Art. 68 Abs. 3 BV nach der Revision der Bildungsartikel, in: CARONI MARTINA/HESELHAUS SEBASTIAN/MATHIS KLAUS/NORER ROLAND (Hrsg.), Auf der Scholle und in lichten Höhen: Verwaltungsrecht – Staatsrecht – Rechtssetzungslehre, Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag, Zürich/St. Gallen 2010, S. 693 ff. [zit. BIAGGINI, Schulsport-Klausel].
- BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl. Zürich 2017 [zit. BIAGGINI, Kommentar BV].
- BOTT INGO/MITSCH WOLFGANG, Sinn und Unsinn der Strafbarkeit des Dopings – Eine Analyse, KriPoZ 2016, S. 159 ff.
- BURGENER LOUIS, Schweiz, in: HOTZ ARTURO, Fakten und Facetten zur Sportentwicklung in der Schweiz sowie zur Geschichte der Schweizer Sportpolitik seit 1874, Magglingen 2004, S. 54 ff.
- CHERKEH RAINER, Stärkung des Hinweisgeber-schutzes durch Kronzeugenregelung im AntiDopG, SpuRt 4/2019, S. 167 ff.
- CHERKEH RAINER/MOMSEN CARSTEN/ORTH JAN, Handbuch Sportstrafrecht, München 2021.
- CONTAT LAURENT/PAMBERG CHRISTOPH/PFISTER STEFAN/STEINER MARCO, Dopingbekämpfung durch Staat und Private in der Schweiz, Causa Sport 2/2016, S. 159ff.
- CONTAT LAURENT/STEINER MARCO, Erfolgreiche Dopingbekämpfung mittels Sportförderungsgesetz? – Versuch einer Bilanz nach acht Jahren, Causa Sport 3/2020, S. 358 ff.
- DEUTSCHER OLYMPISCHER SPORTBUND (DOSB), Sport ohne Doping, Frankfurt 2012 [zit. DOSB, Doping].
- DEUTSCHER OLYMPISCHER SPORTBUND (DOSB), Zum Medikamentenmissbrauch im Breiten- und Freizeitsport, 3. Aufl., Frankfurt 2014 [zit. DOSB, Medikamentenmissbrauch].
- DIGEL HELMUT, Zur Verrechtlichung des Sports am Beispiel des Dopings, 2018, <https://sport-nachgedacht.de> (abgerufen 22.07.2021).
- DONATSCH ANDREAS/HANSJAKOPG THOMAS/LIEBER VIKTOR (Hrsg.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO), 2. Aufl., Zürich 2014.
- EHRENZELLER BERNHARD, Bewegung in der Schule. Der obligatorische Schulsport im Lichte von Art. 68 BV, in: Festschrift für Paul Richli, Zürich/St. Gallen 2011, S. 679 ff. [zit. EHRENZELLER, Schule].
- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 [zit. Autor, in: SG-Kommentar].
- EICHENBERGER KURT, Der Verfassungsbegriff auf Bundes- und Kantonsebene, in: MÜLLER GEORG/RHINOW RENÉ/SCHMID GERHARD, Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat, Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger, Basel/Genf/München 2002, S. 89 ff. [zit. K. EICHENBERGER, Verfassungsbegriff].
- EICHENBERGER LUTZ, Die Eidgenössische Sportkommission 1874-1997, Magglingen 1998 [zit. L. EICHENBERGER, Sportkommission].
- EICHENBERGER LUTZ, Die Eidgenössische Sportschule Magglingen 1944-1994, Magglingen 1994 [zit. L. EICHENBERGER, Sportschule].
- EICKER ANDREAS, «Sportbetrug» und Präventionsstrafrecht, in: JUCHLI PHILIPP/WÜRMLI MARCEL/HAUNREITER DIEGO (Hrsg.), Sport zwischen Recht, Wirtschaftlichkeit und Kultur, Bern 2007, S. 67 ff.
- EISING FELIX, Die Strafbarkeit des Eigendopings, Münster 2018.
- FAISS RAPHAEL/SAUGY JONAS/ZOLLINGER ALIX/ROBINSON NEIL/SCHUETZ FREDERIC/SAUGY MARTIAL/GARNIER PIERRE-YVES, Prevalence Estimate of Blood Doping in Elite Track and Field Athletes During Two Major International Events, Front Physiol. 2020, 11, 160.

- FRENGER MONIKA/PITSCH WERNER/EMRICH EIKE, Erfolg(+)-reich und verdorben?, Eine empirische Überprüfung verbreiteter Vorurteile zur Kommerzialisierung im Sport, *Sportwissenschaft* 2012, S. 1 ff.
- FREUND GEORG, Verfassungswidrige Dopingstrafbarkeit nach 95 Abs. 1 Nr. 2a AMG – Ein Beitrag zum Gesetzlichkeitsgrundsatz (Art. 103 Abs. GG), in: BANNENBERG BRITTA et al. (Hrsg.), *Über allem: Menschlichkeit*, Festschrift für Dieter Rössner, Baden-Baden 2015, S. 579 ff (zit. FREUND, Dopingstrafbarkeit).
- FREUND GEORG, Gesetz gegen Doping im Sport (Anti-Doping-Gesetz – AntiDopG), Münchner Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 4, 4. Auflage 2021 (zit. FREUND, Kommentar).
- FRITZWEILER JOCHEN/PFISTER BERNHARD/SUMMERER THOMAS, *Praxishandbuch Sportrecht*, 4. Aufl., München 2020.
- GÄHWILER R./SIMON P./BILLER-ANDORNO N., Doping im Sport – Bewusstes Desinteresse oder ethische Überforderung?, *Swiss Sports & Exercise Medicine*, 2017, S. 28 ff.
- GEISER THOMAS/FOUNTOULAKIS CHRISTIANA (Hrsg.), *Basler Kommentar zum Zivilgesetzbuch I* (Art. 1-456 ZGB), 6. Aufl., Basel 2018 (zit. BSK ZGB I – Bearbeiter/in).
- GLEAVES JOHN/PETROCZI ANDREA/FOLKERTS DIRK/DE HON OLIVIER/MACECO EMMANUEL/SAUGY MARTIAL/CRUYFF MAARTEN, Doping Prevalence in Competitive Sport: Evidence Synthesis with “Best Practice” Recommendations and Reporting Guidelines from WADA Working Group on Doping Prevalence, *Sports Medicine* 2021, 26. April: Online-Publikation.
- GRECO LUIS, Zur Strafwürdigkeit des Selbstdopings im Leistungssport, *Goldammer’s Archiv für Strafrecht* 2010, S. 622 ff.
- GROSS VERENA, Gesetzlich bestimmte Strafbarkeit des Eigendopings, Tübingen 2020.
- HEGER MARTIN, Zum Rechtsgut einer Strafnorm gegen Selbst-Doping, *SpuRt* 4/2007, S. 153 ff (zit. HEGER, Rechtsgut).
- HEGER MARTIN, Die Strafbarkeit von Doping nach dem Anti-Doping-Gesetz (ADG), *Zeitschrift für Medizinstrafrecht* 2017, S. 205 ff. (zit. HEGER, Strafbarkeit).
- HEIZMANN RETO/LOACKER LEANDER, UWG, Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, Kommentar, Zürich 2018.
- HOTZ ARTURO (Hrsg.), 125 Jahre im Dienste des Schulturnens, 1858-1983, Stäfa 1983 (zit. HOTZ, 125 Jahre).
- HOTZ ARTURO, Fakten und Facetten zur Sportentwicklung in der Schweiz sowie zur Geschichte der Schweizer Sportpolitik seit 1874, *Maggingen* 2004 (zit. HOTZ, Sportentwicklung).
- HOVEN ELISA/KUBICIEL MICHAEL, Das Anti-Doping Gesetz in der Praxis, *SpuRt* 4/2021, S. 186 ff. (zit. HOVEN/KUBICIEL, Gesetz).
- HOVEN ELISA/KUBICIEL MICHAEL, Das Gesetz gegen Doping im Sport in der Praxis – Eine Evaluierung, Baden-Baden 2021 (zit. HOVEN/KUBICIEL, Evaluierung).
- JAHN MATTHIAS, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Doping im Sport, Anhörung des Sportausschusses des Deutschen Bundestages vom 17. Juni 2015, Ausschussdrucksache 18 (5) 108 (zit. JAHN, Stellungnahme).
- JAHN MATTHIAS, Evaluation des Anti-Doping-Gesetzes: Gewogen und zu leicht befunden, *SpuRt* 1/2021, S. 1 (zit. JAHN, Evaluation).
- JÖRGER WERNER, Die Strafbarkeit von Doping nach dem Bundesgesetz über die Förderung von Turnen und Sport, Bern 2006.
- JUCKER BEAT, Schutz des sportlichen Wettbewerbs durch das Lauterkeitsrecht am Beispiel des Dopingmissbrauchs, *recht* 2012, S. 56 ff.
- JUNG PETER/SPITZ PHILIPPE, Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), *Stämpflis Handkommentar SHK*, Bern 2016.
- KAISER MARTIN, *Sportrecht – Berücksichtigung der Interessen des Sports in der Rechtsordnung*, Bern 2011.
- KAMBER MATTHIAS, Eine historische Betrachtung der Dopingbekämpfung in der Schweiz, in: GAMPER M./MÜHLETHALER J./REIDHAAR F. (Hrsg.), *Doping. Spitzensport als gesellschaftliches Problem*, Zürich 2000, S. 171 ff. (zit. KAMBER, Dopingbekämpfung).
- KAMBER MATTHIAS, Development of the role of National Anti-Doping Organisations in the fight against doping: From past to future, *Forensic Science International* 2011, S. 3 ff. (zit. KAMBER, Development).
- KAMBER MATTHIAS/STEFFEN BENJAMIN, *Der vergiftete Sport – Siege und Niederlagen im Kampf gegen Doping*, Zürich 2020.

- KEMPF HIPPOLYT/LICHTSTEINER HANS (Hrsg.), Das System Sport – in der Schweiz und international, 2. Aufl., Magglingen 2015.
- KLÄBER MISCHA, Muskeln per Mausclick, Doping, 2018, S. 88 ff. [zit. KLÄBER, Muskeln].
- KLÄBER MISCHA, Entgleister «Körperkult» und Medikamentenmissbrauch im Breitensport, Pharmakon 2016, S. 43 ff. [zit. KLÄBER, Medikamentenmissbrauch].
- KLEEN JULIA, Perspektiven nationaler und internationaler Dopingbekämpfung, Tübingen 2019.
- KLEINSCHMIDT CHRISTIAN, Sportlicher Sonderweg, in: GRAF RÜDIGER (Hrsg.), Ökonomisierung, Göttingen 2019.
- KUBICIEL MICHAEL, Integrität des Sports – Konkretisierung eines Begriffs, KriPoZ 2018, S. 29 ff.
- KUMMER MAX, Rechtsregel – Spielregel, Bern 1973.
- HÜGI THOMAS, Sportrecht, Bern 2015.
- KUSCHE CARSTEN, Die Strafbarkeit des Selbstdopings, Berlin 2020 [zit. KUSCHE, Strafbarkeit].
- KUSCHE CARSTEN, Fünf Jahre Anti-Doping-Gesetz: Ausgewählte Rechtsprobleme der Selbstdopingdelikte, KriPoZ 2021, S. 31 ff. [zit. KUSCHE, Rechtsprobleme].
- KUSCHE CARSTEN, Die Kronzeugenregelung des § 4a Anti-Doping-Gesetz-E – allein ein Aufbruchsignal, KriPoZ 2021, S. 158 ff. [zit. KUSCHE, Kronzeugenregelung].
- LAMPRECHT MARKUS/BÜRGI RAHEL/STAMM HANSPETER, Sport Schweiz 2020 – Sportaktivität und Sportinteresse der Schweizer Bevölkerung, Bundesamt für Sport BASPO, Magglingen 2020.
- LANG CORNELIA et al., Studie zum Konsum leistungsbeeinflussender Mittel in Alltag und Freizeit, Berlin: Robert-Koch Institut 2011.
- LEHNER MICHAEL/NOLTE MARTIN/PUTZKE HOLM (Hrsg.), Anti-Doping-Gesetz, Baden-Baden 2017.
- LÜNSCH HEINZ, Zur Doping-Problematik – Kommerzialisierung und Professionalisierung als Einflussgrößen für Medikamenten-Missbrauch im Sport, Leistungssport 2007, 37/5, S. 4 f.
- MAHLER NADJA, Medikamentenmissbrauch im Breitensport, Therapeutische Umschau, 2001 (58), S. 226 ff.
- MOMSEN CARSTEN, Integrität des Sports – Was sollen neue Tatbestände schützen? KriPoZ 2018, S. 21 ff.
- MORTSIEFER LARS, Datenschutz im Anti-Doping-Kampf – Grundlagen und Spannungsfelder, Bonn 2010 [zit. MORTSIEFER, Datenschutz].
- MORTSIEFER LARS, Revision des Welt Anti-Doping Code (WADC2021) – Ein Überblick, SpuRt 1/2020, S. 10 ff. [zit. MORTSIEFER, Revision].
- MÜLLER-PLATZ CARL/BOOS CARSTEN/MÜLLER KLAUS, Doping beim Freizeit- und Breitensport, Berlin: Robert Koch-Institut 2006.
- NIESS A./STRIEGEL H./WIESLING U., Doping und Medikamentenmissbrauch im Breiten- und Freizeitsport, Deutsche Zeitschrift für Sportmedizin, 2014, S. 29 ff.
- NIGGLI MARCEL/WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Strafrecht I, Basler Kommentar, 4. Aufl., Basel 2019 [zit. BSK StGB – Autor].
- NOROUZI ALI/SUMMERER THOMAS, DAV-Stellungnahme zum Anti-Doping-Gesetz, SpuRt 2/2015, S. 63 ff.
- OBERHOLZER NIKLAUS, Grundzüge des Strafprozessrechts, 4. Aufl., Bern 2020.
- PIELKE ROGER, Assessing Doping Prevalence is Possible. So what are we waiting For?, Sports Medicine 2018 (48) S. 207 ff.
- RIEMER HANS MICHAEL, Sportrechts-Weltmacht Schweiz, Causa Sport 2/2004, S. 106 f.
- RÖSSNER DIETER, Einführung, in: ADOLPHSEN/NOLTE/LEHNER/GERLINGER (Hrsg.), Sportrecht in der Praxis, 2012, S. 1 ff. [zit. RÖSSNER, Einführung].
- RÖSSNER DIETER, Staat und Spitzensport, in: Der Wirtschaftsführer für junge Juristen 2018, S. 26 ff. [zit. RÖSSNER, Spitzensport].
- ROXIN CLAUS, Strafrecht, Allgemeiner Teil I, 4. Aufl., München 2006.
- ROXIN CLAUS/GRECO LUIS, Strafrecht, Allgemeiner Teil I, 5. Aufl., München 2020.
- RÜTTER HEINZ/SCHMID CHRISTIAN, Wirtschaftliche Bedeutung internationaler Sportorganisationen in der Schweiz, Rüschtikon 2013.
- SCHUBARTH MARTIN, Dopingbetrug, recht 2006, 24, S. 226 ff.

SINGER OTTO, Anti-Doping-Strategien im internationalen Vergleich, Wissenschaftliche Dienste, Bundestag, WD 10-3000-004/10, Berlin 2010.

STAMM HANSPETER/STAHLBERGER MARIUS/GEBERT ANGELA/LAMPRECHT MARKUS/KAMBER MATTHIAS, Supplemente, Medikamente und Doping im Freizeitsport, Schweizerische Zeitschrift für Sportmedizin und Sporttraumatologie 2011 (59), S. 122 ff.

STEINER MARCO, La soumission des athlètes aux sanctions sportives – Etude d’une problématique négligée par le monde juridico-sportif, Lausanne 2010 (zit. M. STEINER, Etude).

STEINER MARCO, Doping – Privatrechtliche Erfassung und Sanktionierung in der Schweiz, in: KLEINER JAN/BADDELEY MARGARETA/ARTER OLIVER (Hrsg.), Sportrecht, Band I, Bern 2013, S. 397 ff. (zit. M. STEINER, Doping).

STEINER UDO, Quo vadis Sportrecht?, Causa Sport 2009/1, S. 14 ff. (zit. U. STEINER, Sportrecht).

STEINER UDO, Die Bekämpfung von Sportmanipulation mit den Mitteln des Strafrechts aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: 40 Jahre wfv-Sportrechtsseminare: 1975-2015 – Nationales und internationales Sportrecht im Überblick, Tagungsband des wfv-Sportrechtsseminars vom 25.-27. September 2015 in Wangen/Allgäu (zit. U. STEINER, Sportmanipulation).

STEINER UDO, Autonomieprobleme des Sports – Versuch einer Bilanz, SpuRt 5/2018, S. 186 ff. (zit. U. STEINER, Autonomieprobleme).

SUCHT SCHWEIZ, Doping im Alltag, www.suchtschweiz.ch/fileadmin/user_upload/DocUpload/Doping_im_Alltag (abgerufen 13.06.2021).

THALER DANIEL, Haftung zwischen Wettkampfsportlern, Zürich 2002.

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

ULRICH ROLF/POPE HARRISON/CLÉRET LÉA/PETROCZI ANDREA/NEPUSZ TAMAS/ SCHAFFER JAY/KANAYAMA GEN/COMSTOK R. DAWN/SIMON PERIKLES, Doping in Two Elite Athletics Competitions Assessed by Randomized-Response Surveys, Sports Medicine 2018 (48), S. 211 ff.

VIEWEG KLAUS/STASCHIK PAUL, Lex Sportiva – Phänomen und Bedeutung in der internationalen Sportwelt, in: VIEWEG (Hrsg.), Lex Sportiva, Berlin 2015, S. 17 ff.

VIEWEG KLAUS, Faszination Sportrecht, <http://www.irut.de/Forschung/Veroeffentlichungen/OnlineVersionFaszinationSportrecht> (abgerufen 22.06.2021).

VOUILLOZ FRANCOIS, Le nouveau droit Suisse du dopage, Jusletter, 9. September 2013.

WEBER ANDREAS/REBSCHER HERBERT, Risiken und Nebenwirkungen der Wettbewerbsgesellschaft, Deutsches Ärzteblatt 2009 (106), S. 1615 ff.

WINTERMANTEL J./WACHSMUTH N./SCHMIDT W., Doping Cases among Elite Athletes from 2000 to 2013, Deutsche Zeitschrift für Sportmedizin 2016 (67), S. 263 ff.

ZEN-RUFFINEN PIERMARCO, Droit du Sport, Zürich/Basel/Genf 2002 (zit. ZEN-RUFFINEN, Sport).

ZEN-RUFFINEN PIERMARCO, in: EHRENZELLER BERNHARD et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, (St. Galler) Kommentar, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, Artikel 68 (zit. ZEN-RUFFINEN, SG-Kommentar).

ZOLLINGER MARCO, Die rechtlichen Rahmenbedingungen der staatlichen Sportförderung in der Schweiz, Bern 2019.

11.3 Materialienverzeichnis

Materialien Schweiz

BASPO, Breitensportkonzept Bund vom 26. Oktober 2016 (zit. BASPO, Breitensportkonzept).

BASPO, Leistungssportkonzept Bund vom 26. Oktober 2016 (zit. BASPO, Leistungssportkonzept).

BASPO, Forschungskonzept «Sport und Bewegung» 2021-2024, Magglingen 2020 (zit. BASPO, Forschungskonzept).

BUNDESRAT, Botschaft über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 27quinquies betreffend die Förderung von Turnen und Sport vom 10. September 1969, BBl 1969 II 1021 ff. (zit. BUNDESRAT, Botschaft 27quinquies BV).

BUNDESRAT, Botschaft über die Förderung von Turnen und Sport vom 1. September 1971 BBl 1971 II 789 ff. (zit. BUNDESRAT, Botschaft Förderung).

BUNDESRAT, Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff. (zit. BUNDESRAT, Botschaft Bundesverfassung).

BUNDESRAT, Botschaft zu einem Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz) vom 1. März 1999, BBl 1999 3453 ff. (zit. BUNDESRAT, Botschaft Heilmittelgesetz).

BUNDESRAT, Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005, BBl 2006 1085 ff. (zit. BUNDESRAT, Botschaft Strafprozess).

BUNDESRAT, Botschaft zum Sportförderungsgesetz und zum Bundesgesetz über die Informationssysteme des Bundes im Bereich Sport vom 11. November 2009, BBl 2009 8189 ff. (zit. BUNDESRAT, Botschaft Sportförderungsgesetz).

BUNDESRAT, Korruptionsbekämpfung und Wettkampfmanipulation im Sport. Bericht in Erfüllung des Postulats 11.3754 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates vom 28. Juni 2011 (zit. BUNDESRAT, Bericht Korruptionsbekämpfung).

BUNDESRAT, Leistungssteigernde Arzneimittel. Bericht in Erfüllung der Postulate Fehr Jacqueline (09.3665) vom 12.06.2009, Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (13.3012) vom 15.02.2013 und Ingold (13.3157) vom 20.03.2013 (zit. BUNDESRAT, Bericht Arzneimittel).

BUNDESRAT, Botschaft zum Geldspielgesetz vom 21. Oktober 2015, BBl 2015 8387 ff. (zit. BUNDESRAT, Botschaft Geldspielgesetz).

BUNDESRAT, Botschaft zur Harmonisierung der Strafrahmen und zur Anpassung des Nebenstrafrechts an das geänderte Sanktionenrecht vom 25. April 2018, BBl 2018 2827 ff. (zit. BUNDESRAT, Botschaft Harmonisierung).

BUNDESRAT, Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4076 Rechsteiner Paul vom 28. April 2021 (zit. BUNDESRAT, Bericht Drogenpolitik).

EIDGENÖSSISCHE KOMMISSION FÜR SUCHTFRAGEN (EKSF), 10 Jahre Betäubungsmittelgesetz BetmG. Überlegungen für die Zukunft, September 2019. https://fachverbandsucht.ch/download/872/EKSF_10_Jahre_Betubungsmittelgesetz_berlegungen_fr_die_Zukunft.pdf (abgerufen 22.07.2021) (zit. EKSF, Betäubungsmittelgesetz).

Materialien Deutschland

DEUTSCHER BUNDESTAG, Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Doping im Sport, 13.05.2015, Drucksache 18/4898 (zit. BUNDESTAG, Doping).

DEUTSCHER BUNDESTAG, Beschlussempfehlung und Bericht des Sportausschusses, 11.11.2015, Drucksache 18/6677 (zit. BUNDESTAG, Beschlussempfehlung).

DEUTSCHER BUNDESTAG, Evaluierungsbericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der im Anti-Doping-Gesetz enthaltenen straf- und strafverfahrensrechtlichen Regelungen, 10.12.2020, Drucksache 19/25090 (zit. BUNDESTAG, Evaluierungsbericht).

DEUTSCHER BUNDESTAG, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Anti-Doping-Gesetzes, 19.04.2021, Drucksache 19/28676 (zit. BUNDESTAG, Änderung).

Materialien Europarat

MONITORING GROUP (T-DO), Compilation and analysis of information of parties to the Anti-Doping Convention on criminal legislation related to doping in sport, T-DO LI, January 2020 (zit. Monitoring Group, Compilation).

Materialien Sport

ANTIDOPING SCHWEIZ, Dopingliste 2021 (gültig ab 1. Januar 2021) (zitiert: Dopingliste). https://www.antidoping.ch/sites/default/files/Dopingliste-2021_DE_web.pdf (abgerufen 22.07.2021).

SWISS OLYMPIC, Doping-Statut 2021 vom 20. November 2020 (zitiert: Doping-Statut). https://www.antidoping.ch/sites/default/files/doping-statut_2021_de.pdf (abgerufen 22.07.2021).

SWISS OLYMPIC/BASPO, Ethik-Charta im Sport, Bern/Magglingen 2015 (zitiert: Ethik-Charta). https://www.swissolympic.ch/dam/jcr:836de380-4bdf-44be-b536-6132637f1235/2015_Ethik_Charta_A4_fbg_DE.pdf (abgerufen 22.07.2021).

Autoren: Dr. Jörg Annaheim, LL.M., unter Mitarbeit von Markus Feller und Dr. Marco Steiner

Ausgabe: 2022

Herausgeber: Bundesamt für Sport BASPO
Internet: www.baspo.ch

Zitiervorschlag: Bundesrat, Strafbarkeit des Selbstdopings im Sport, Bericht des Bundesrates vom 10. Dezember 2021 in Erfüllung des Postulats 19.4366 Dobler vom 27. September 2019