



Bundesministerium
des Innern



Bundesministerium
für Gesundheit

**Bericht der Bundesregierung
zur Evaluation des
Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung
des Dopings im Sport (DBVG)**

September 2012

Inhalt

| | |
|--|------------|
| Abbildungs- und Tabellenverzeichnis | III |
| Abkürzungsverzeichnis | IV |
| 1. Evaluationsauftrag | 1 |
| 2. Sachverständigenauswahl | 1 |
| 3. Evaluierungsumfang | 2 |
| 4. Auswahl geeigneter Evaluierungsmethoden | 2 |
| 4.1. Ausgangslage | 2 |
| 4.2. Methodenkritische Statistikevaluierung | 3 |
| 4.3. Erfolgskritische Faktoren | 3 |
| 5. Fragenkatalog/Erhebungsmethodik | 4 |
| 5.1. Gesetzeszweck | 4 |
| 5.2. Maßnahmen zur Umsetzung | 5 |
| 5.3. Beteiligte Behörden | 6 |
| 5.4. Erhebungsraster/Fragebogen | 6 |
| 6. Erhebungsparameter | 8 |
| 6.1. Erhebungszeitraum | 8 |
| 6.2. Validität der Ergebnisse | 8 |
| 6.2.1. Dunkelfeldproblematik | 8 |
| 6.2.2. Vergleich mit den BtM-Kontrolldelikten | 9 |
| 6.2.3. Schlussfolgerungen | 11 |
| 6.3. Erhebungsumfang | 11 |
| 7. Ergebnisse zu den einzelnen Tatbeständen und deren jeweilige Bewertung | 12 |
| 7.1. Strafverschärfungen bei Inverkehrbringen, Verschreiben oder Anwendung (§ 95 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 lit. b i.V.m. § 6a Abs. 1 AMG) | 12 |
| 7.1.1. Entwicklung der Fallzahlen | 12 |
| 7.1.2. Bewertung der Entwicklung | 13 |
| 7.2. Besitzstrafbarkeit (§ 95 Abs. 1 Nr. 2b i.V.m. § 6a Abs. 2a AMG) | 13 |
| 7.2.1. Entwicklung der Fallzahlen | 13 |
| 7.2.2. Bewertung der Entwicklung | 14 |
| 7.3. Ermittlungsanlass/Anzeigeverhalten | 15 |
| 7.3.1. Entwicklung des Anzeigeverhaltens | 15 |
| 7.3.2. Bewertung | 16 |
| 7.4. Gesamtzahl an Ermittlungsverfahren im Erhebungszeitraum | 18 |
| 7.4.1. Entwicklung der Fallzahlen | 18 |
| 7.4.1.1. Staatsanwaltschaften | 18 |
| 7.4.1.2. Polizei | 20 |
| 7.4.1.3. Zoll | 22 |
| 7.4.2. Gesamtbewertung der quantitativen Entwicklung | 24 |
| 7.5. Auswirkung der neu eingeführten Zuständigkeit des BKA (§ 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BKAG) in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Arzneimitteln und eigene Ermittlungsverfahren des BKA | 25 |
| 7.5.1. Entwicklung der Fallzahlen | 26 |
| 7.5.2. Bewertung | 27 |

| | |
|--|-----------|
| 7.6. Dopingmittel-Mengen-Verordnung (DmMV) – insbesondere Anwendbarkeit durch Polizeien und Zoll..... | 28 |
| 7.6.1. <i>Ergebnis der Evaluierung</i> | 28 |
| 7.6.2. <i>Bewertung</i> | 29 |
| 7.7. Kennzeichnungspflicht – Stärkung der Prävention und Steigerung der Effektivität der Strafverfolgung durch verpflichtende Aufnahme von Warnhinweisen in Packungsbeilagen und Fachinformationen von dopingrelevanten Arzneimitteln (§ 6a Abs. 2 S. 2 ff. AMG) | 29 |
| 7.7.1. <i>Ergebnis der Evaluierung</i> | 30 |
| 7.7.2. <i>Bewertung</i> | 32 |
| 7.8. Anordnung des erweiterten Verfalls nach § 95 Abs. 1 Nr. 2 a i.V.m. § 98a AMG und § 73d StGB | 33 |
| 7.8.1. <i>Entwicklung der Fallzahlen</i> | 33 |
| 7.8.2. <i>Bewertung</i> | 33 |
| 7.9. Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) gemäß § 95 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 lit. b AMG i.V.m. § 100a Abs. 2 Nr. 3 StPO: | 33 |
| 7.9.1. <i>Entwicklung der Fallzahlen</i> | 33 |
| 7.9.2. <i>Bewertung</i> | 34 |
| 7.10. Organisatorische Maßnahmen und Zuständigkeiten | 34 |
| 7.10.1. <i>Maßnahmen des BKA</i> | 34 |
| 7.10.2. <i>Maßnahmen des Zolls</i> | 36 |
| 7.10.3. <i>Bewertung</i> | 38 |
| 8. Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen | 38 |
| 8.1. <i>Nach Inkrafttreten des Gesetzes bereits umgesetzte oder in Umsetzung befindliche gesetzliche und andere Maßnahmen</i> | 38 |
| 8.1.1. <i>Anpassungen im AMG in § 6a Abs. 2a S. 1 (Ausdehnung des Besitzverbots auf Wirkstoffe) und Folgeänderungen</i> | 38 |
| 8.1.2. <i>Dynamische Verweisung auf die Verbotstabelle</i> | 39 |
| 8.1.3. <i>Umstellung der Anzeigepaxis der NADA</i> | 39 |
| 8.1.4. <i>Verbesserung Informationsaustausch NADA/BKA/ZKA/StA</i> | 40 |
| 8.1.5. <i>Doping-Warnhinweis in Packungsbeilage und Fachinformation</i> | 40 |
| 8.1.6. <i>Anpassung der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)</i> | 40 |
| 8.2. <i>Weitere zielführende gesetzliche und andere Maßnahmen</i> | 41 |
| 8.2.1. <i>Änderung der Voraussetzungen für die Festlegung der dem Besitzverbot unterstellten Stoffe</i> | 41 |
| 8.2.2. <i>Einführung einer weiteren Tathandlung des „Erwerbs“ von Dopingmitteln</i> | 41 |
| 8.2.3. <i>Erweiterung des Vortatenkatalogs des § 261 StGB</i> | 42 |
| 8.2.4. <i>Vereinheitlichung der Sachbehandlung von Dopingstraftaten</i> | 43 |
| 8.2.5. <i>Aufnahme der NADA in die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV)</i> | 44 |
| 8.2.6. <i>Einrichtung weiterer Schwerpunktstaatsanwaltschaften</i> | 44 |
| 8.2.7. <i>Bundesweite Einführung eines Js.-Aktenzeichens „DOP“</i> | 45 |
| 8.3. <i>Darüber hinaus geprüfte Vorschläge</i> | 46 |
| 8.3.1. <i>Erweiterung der generellen Dopingverbote um weitere Tathandlungen („Verbringen“ oder „Handeltreiben“)</i> | 46 |
| 8.3.2. <i>Einführung eines generellen Besitzverbots ohne Anknüpfung an eine nicht geringe Menge</i> | 49 |
| 8.3.3. <i>Einführung eines Verbrechenstatbestandes und/oder Erhöhung des Strafrahmens</i> | 50 |
| 9. Zusammenfassung | 51 |

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis:

| | |
|---|----|
| Tabelle 1: Erhebungsraster Evaluierung | 6 |
| Tabelle 2: Entwicklung Verfahrenszahlen zu 7.1 und 7.2 | 19 |
| Tabelle 3: Entwicklung der Fallzahlen der Polizei..... | 20 |
| Abbildung 1: Entwicklung Verfahrenszahlen zu 7.1 und 7.2..... | 19 |
| Abbildung 2: Entwicklung der Fallzahlen der Polizei | 21 |
| Abbildung 3: Entwicklung der Fallzahlen des ZFD | 23 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------------------|--|
| AMG | Arzneimittelgesetz |
| AO | Abgabenordnung |
| BfArM | Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BHO | Bundeshaushaltsordnung |
| BKA(G) | Bundeskriminalamt(gesetz) |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| BMG | Bundesministerium für Gesundheit |
| BMI | Bundesministerium des Inneren |
| BMJ | Bundesministerium der Justiz |
| BtM(G) | Betäubungsmittel(gesetz) |
| DBVG | Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport |
| DmMV | Dopingmittel-Mengen-Verordnung |
| DOSB | Deutscher Olympischer Sportbund |
| EUROPOL | Europäisches Polizeiamt |
| EV | Ermittlungsverfahren |
| INTERPOL | Internationale kriminalpolizeiliche Organisation |
| LJV | Landesjustizverwaltung(en) |
| LKA/Ä | Landeskriminalamt/-ämter |
| NADA | Nationale Anti Doping Agentur Deutschland |
| OK | Organisierte Kriminalität |
| PEI | Paul-Ehrlich-Institut |
| PKS | Polizeiliche Kriminalstatistik |
| RL | Richtlinie |
| StA | Staatsanwaltschaft(en) |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| StPO | Strafprozessordnung |
| TKÜ | Telekommunikationsüberwachung |
| (WADA-)Verbotsliste | Liste der verbotenen Dopingstoffe und Dopingmethoden im Anhang des Europaratsübereinkommens gegen Doping |
| WADA | Welt-Anti-Doping-Agentur |
| ZFA/Ä | Zollfahndungsamt/-ämter |
| ZFD | Zollfahndungsdienst |
| ZKA | Zollkriminalamt |

1. Evaluationsauftrag

Nach Art. 3 des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport (DBVG), das am 1. November 2007 in Kraft getreten ist (BGBl. 2007 I, S. 2510 ff.), sind die durch das Gesetz geänderten Vorschriften fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten zu evaluieren. Hiermit soll nach dem Willen des Gesetzgebers die Wirksamkeit der getroffenen Regelungen unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen, der im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag zu bestimmen ist, durch die Bundesregierung überprüft werden. In Art. 3 DBVG wird die Evaluierung des Gesetzes wie folgt geregelt:

„Die Anwendung der durch dieses Gesetz geänderten Vorschriften ist unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen, der im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag bestellt wird, vor dem 31. Oktober 2012 zu evaluieren.“

Diesem Zweck dient dieser Bericht.

2. Sachverständigenauswahl

Zur Auswahl des wissenschaftlichen Sachverständigen hat ein freies Vergabeverfahren nach § 55 Bundeshaushaltsordnung (BHO) stattgefunden, das federführend vom Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (BMI) unter Einbeziehung der Bedarfsträger BMI und Bundesministerium für Gesundheit (BMG) in fortlaufender Abstimmung mit dem Sportausschuss des Deutschen Bundestages durchgeführt worden ist. Das Vergabeverfahren begann mit der einmonatigen öffentlichen Ausschreibung Mitte März 2011 und endete im Mai 2011 mit einer Präsentation und anschließender Verhandlung mit den Vertreterinnen und Vertretern der drei Bieter. Die interne Vergabeentscheidung stand nach Auswertung der eingereichten modifizierten Angebote am 5. Juli 2011 fest, anschließend wurde der Deutsche Bundestag um die Herstellung des erforderlichen Einvernehmens gebeten. Dieser hat mit Schreiben des Präsidenten vom 30. September 2011 sein Einvernehmen erklärt. Danach wurde Prof. Dr. Matthias Jahn, Inhaber des Lehrstuhls für Strafrecht, Strafprozessrecht und Wirtschaftsstrafrecht und Leiter der Forschungsstelle für Recht und Praxis der Strafverteidigung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg sowie Richter am Oberlandesgericht Nürnberg, zum wissenschaftlichen Sachverständigen bestellt.

3. Evaluierungsumfang

Durch das DBVG wurden folgende Vorschriften geändert:

- § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Juli 1997 (BGBl. I S. 1650), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 6. Juni 2009 (BGBl. I S. 1226)

und

- § 4a Satz 3, § 6a (Abs. 2 und 2a), § 95 Abs. 1 Nr. 2b und 3, § 98a und § 143 des Arzneimittelgesetzes (AMG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3394), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 25. Mai 2011 (BGBl. I S. 946)

sowie die in Verbindung mit dem Anhang zu § 6a Abs. 2a bzw. der zu § 6a Abs. 2a Satz 3 AMG erlassene

- Verordnung zur Festlegung der nicht geringen Menge von Dopingmitteln (Dopingmittel-Mengen-Verordnung - DmMV) vom 22. November 2007 (BGBl. I S. 2607; 208 I S. 920), die zuletzt durch Art. 2 vom 29. November 2010 (BGBl. I S. 1752, 1754) geändert worden ist.

4. Auswahl geeigneter Evaluierungsmethoden

4.1. Ausgangslage

Rechtstatsachenforschung als Teil der Gesetzgebungswissenschaft versteht sich als Wirkungsanalyse positiv-rechtlicher Regelungen in der Praxis. Zielsetzung ist es, die tatsächliche Anwendung und Wirkung bestehender Normen einschließlich etwaiger Zielabweichungen und unerwünschter Folgeeffekte zu erforschen (sog. Implementations- und Wirkungsforschung). Durch Verknüpfung der bestehenden Regelungen mit ihrer tatsächlichen Wirkungsweise in der Praxis können so entscheidende Schwachstellen, Effektivitätslücken und -mängel eines Gesetzeswerks erkannt und aufgezeigt werden, die es im Rahmen künftiger Durchsetzung bzw. Nachbesserungen der Normen zu vermeiden gilt. Ein weiteres Ziel der Rechtstatsachenforschung besteht darin, dass die Rationalität, Konsensfähigkeit, Akzeptanz und Transparenz der Gesetzgebung gefördert wird. Dadurch kann in Zukunft die Durchsetzungskraft von Normen in der Praxis erheblich verbessert werden.

4.2. *Methodenkritische Statistikevaluierung*

Nach Art. 3 des DBVG ist die Anwendung der geänderten Vorschriften unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen zu evaluieren. Ziel dieser Evaluierung muss es damit sein, den Vollzug der durch das DBVG neuen und geänderten Normen des AMG sowie des BKAG in der Rechtspraxis zu ermitteln, zu bewerten sowie Wege zur größtmöglichen Effizienz der Durchsetzung der Regelungen aufzuzeigen. Entsprechend dieser Zielsetzung erfolgt die Analyse der 2007 eingefügten Regelungen durch eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung mit dem Instrumentarium der methodenkritischen Statistikevaluierung.

Die nachfolgende Evaluierung erfolgt damit auf der Basis anerkannter Methoden der empirischen Rechtstatsachenforschung. Der Schwerpunkt liegt auf der Auswertung umfangreicher statistischer Erhebungen in der Praxis, insbesondere der Statistiken der Staatsanwaltschaften (StA, einschließlich der Zentralstellen), der Landesjustizverwaltungen und der Bundes- und Landespolizeibehörden – insbesondere des Bundeskriminalamts (BKA) und des Zollkriminalamts (ZKA) – zu Ermittlungs- und Strafverfahren (Strafbefehlsverfahren, Hauptverhandlungen, sonstige Erledigungen) auf der Grundlage der einschlägigen Normen des Arzneimittelgesetzes. Dazu tritt das verfügbare Datenmaterial der Nationalen Anti-Doping Agentur (NADA) sowie der weiter beteiligten Bundesoberbehörden (Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte - BfArM, Paul-Ehrlich-Institut - PEI). Einzelne Fallanalysen sowie Interviews mit Experten besonders involvierter Institutionen (Schwerpunktstaatsanwaltschaft München I, Zentralstelle für Betäubungsmittelkriminalität bei der Generalstaatsanwaltschaft/StA Frankfurt a.M., BfArM, NADA und Bundesärztekammer/Deutsche Gesellschaft für Sportmedizin und Prävention) dienen ergänzend zur Verdeutlichung der Kernprobleme der Praxis im Bereich der Strafverfolgung im Dopingbereich sowie zur Vervollständigung der Datenbasis bei besonders interpretationsbedürftigen Werten.

4.3. *Erfolgskritische Faktoren*

Ebenso wie andere anerkannte Forschungsmethoden weist auch die methodenkritische Statistikevaluierung kraft Natur der Sache gewisse Defizite auf. Durch eine Wirklichkeitsanalyse kann lediglich ein momentaner Bestand inventarisiert werden, ohne dass daraus zwingende prognostische Aussagen für die Zukunft hergeleitet werden könnten.

Spezifische erfolgskritische Faktoren im Bereich der Rechtstatsachenforschung zur Dopingkriminalität bestehen zudem weniger in der Aufbereitung als in der Erhebung der relevanten Daten der Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden. Insbesondere können die landgerichtlichen StA derzeit häufig noch keine detaillierten Auskünfte geben, die Ansatzpunkt weiterer differenzierungsstarker Analysen sein könnten. Eine gesonderte Strafverfolgungsstatistik für Doping-Verstöße wird entweder nicht geführt oder ist in einzelnen Bundesländern (z.B. Berlin) erst so spät implementiert worden, dass ein Durchschlagen auf das Zahlenwerk erst ab 2010 möglich war. So wurde im April 2009 bei der StA Berlin das besondere Verfahrensmerkmal „DOP“ eingeführt, mit dem Verfahren gekennzeichnet werden, die Straftaten gemäß §§ 6a Abs. 2 Satz 2, 95 Abs. 1 Nr. 2b, 95 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1, 95 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2b, 95 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 und 98 AMG betreffen.

Eine mögliche Erklärung für das Ausbleiben substantiierterer Auskünfte kann darüber hinaus auch in der fehlenden Spezialisierung der StA im Bundesgebiet – mit Ausnahme der Schwerpunktstaatsanwaltschaften München I und Freiburg, die allerdings erst zum 1. März 2009 bzw. 1. April 2012 ihre Tätigkeiten aufgenommen haben – liegen. Straftaten mit Dopinghintergrund werden im Bereich der StA entweder von allgemeinen Abteilungen oder von den Abteilungen zur Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität bzw. Organisierten Kriminalität bearbeitet, weshalb entsprechende Strafverfahren statistisch nicht gesondert erfasst werden. Hinzu kommt, dass auch die Zuständigkeit der polizeilichen Ermittlungspersonen im Einzelfall nicht immer transparent ist.

5. Fragenkatalog/Erhebungsmethodik

Mit der Evaluierung soll die „Anwendung der durch dieses Gesetz geänderten Vorschriften“, und damit die Zielerreichung des DBVG überprüft werden.

5.1. Gesetzeszweck

Ziel des Gesetzes war die Verbesserung der Dopingbekämpfung im Sport durch:

- Wirksame nationale und internationale Bekämpfung krimineller Netzwerke im Bereich des Dopinghandels (hierzu: u.a. Strafverschärfungen für banden- und gewerbsmäßiges Vorgehen, Übertragung der Ermittlungsbefugnisse in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Arzneimitteln auf das BKA);

- Konkretisierung der Verbote hinsichtlich Personen im Umfeld von dopenden Sportlern/innen;
- Strafbarkeit auch des Sportlers und der Sportlerin, wenn sie nicht geringe Mengen besonders gefährlicher Dopingmittel besitzen;
- Stärkung der Dopingprävention und Steigerung der Effektivität der Strafverfolgung durch verpflichtende Aufnahme von Warnhinweisen in Arzneimittelinformationen.

5.2. *Maßnahmen zur Umsetzung*

Zur Umsetzung der Ziele des DBVG wurden folgende Maßnahmen festgeschrieben:

- Übertragung von Ermittlungsbefugnissen für die Strafverfolgung in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Arzneimitteln auf das BKA (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BKAG);
- Verschärfung der Strafvorschriften des AMG für banden- oder gewerbsmäßige Dopingstraftaten (§ 95 Abs. 3 S. 2 Nr. 2b i.V.m. § 6a Abs. 1 AMG) und Anordnung des erweiterten Verfalls nach § 95 Abs.1 Nr. 2a i.V.m. § 98a AMG und § 73d StGB in diesen Fällen;
- Regelungen zur lückenlosen Erfassung verbotener Dopingmethoden, wie des Blutdopings (§ 6a Abs. 2 S. 1 AMG), und Anwendung des Arzneimittelrechts auf solche Fälle, in denen Arzneimittel nicht in den Verkehr gebracht, sondern vom herstellenden Arzt selbst zu Dopingzwecken beim Sportler oder der Sportlerin angewendet werden (§ 4a S. 3 AMG alte Fassung)¹;
- Einführung des Straftatbestandes des Besitzes einer nicht geringen Menge bestimmter, besonders gefährlicher Dopingmittel (§ 6a Abs. 2a AMG) und
- Verpflichtung zur Aufnahme von Warnhinweisen in der Packungsbeilage und Fachinformation von zum Doping geeigneten Arzneimitteln (§ 6a Abs. 2 S. 2 AMG) und notwendige Übergangsvorschriften (§ 143 AMG);

¹ Mit dem Gesetz zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften (BGBl. 2009 I S. 1990, 3578) wurde § 4a S. 3 AMG gestrichen. Dies war eine Folgeänderung zu der Aufhebung des zuvor in der Nummer 3 verankerten Privilegs, wonach alle Arzneimittel, die ein Arzt, Tierarzt oder eine andere zur Ausübung der Heilkunde berechnigte Person bei Mensch oder Tier anwendet, von der Anwendung des Arzneimittelgesetzes ausgenommen sind (vgl. Gesetzesbegründung zum Regierungsentwurf, BR-Drs. 171/09, S. 49, 68).

- Zudem außerhalb des DBVG als weitere Maßnahme die Einführung der Möglichkeiten der Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) gem. § 95 Abs. 3 Nr. 2b AMG i.V.m. § 100a Abs. 2 Nr. 3 StPO.

5.3. *Beteiligte Behörden*

Um empirisch hinreichend valides Datenmaterial zu erlangen, wurden bei allen relevanten Stellen bereits frühzeitig Vorkehrungen getroffen, um die jetzt vorgenommene Evaluierung zu ermöglichen. So haben die in der Bundesregierung federführend zuständigen Ressorts BMI und BMG gemeinsam mit BMJ und BMF sowie den Landesjustizministerien bereits im Jahr 2008 notwendige Parameter für die Datenerhebungen festgelegt, um die Auswirkungen des Gesetzes statistisch überprüfen zu können. Zugleich wurden Melderaster (siehe 5.4) für die beteiligten Behörden und Einrichtungen eingeführt. Beteiligt waren:

- aus der Justiz die 16 Landesjustizverwaltungen (LJV, beteiligt über BMJ);
- auf polizeilichem Sektor das BKA, die Länderpolizeien und das ZKA (beteiligt über BMF und eingebunden über BKA);
- aus dem Gesundheitssektor das BfArM und das PEI (beide beteiligt über BMG);
- die NADA.

5.4. *Erhebungsraster/Fragebogen*

Mit den o.a. Beteiligten wurde zur Ermittlung der Umsetzung der Ziele des DBVG das folgende Erhebungsraster entwickelt:

Tabelle 1: Erhebungsraster Evaluierung

| Gesetzesregelung (Änderung) | Prüfungsfragen für die Evaluation | erforderliche Materialsammlung | Zuständigkeit (Federführung) | Methode |
|-------------------------------------|--|--|----------------------------------|--|
| § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BKAG | Auswirkungen der neuen Zuständigkeit des BKA in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Arzneimitteln? | a) Anzahl an und Ergebnisse (Einstellung/Anklagen) der Ermittlungsverfahren; Zahl der Beschuldigten, Schadenssummen etc. sowie b) Anzahl an und Ergebnisse (Verurteilung/ Freispruch, Strafmaß) der Gerichtsverfahren | <u>BKA</u> über BMI (ÖSI2) | Auswertung eigener Statistiken des BKA |
| § 6a Abs. 1 i.V.m. § 95 Abs. 3 S. 2 | Auswirkungen der Strafverschärfungen in | a) Anzahl an und Ergebnisse (Einstellung/Anklagen) der Er- | <u>BKA</u> über BMI (ÖSI2), BMJ, | Erhebung über Raster/ Fragebogen bei LKÄ |

| | | | | |
|---|--|--|--|---|
| Nr. 2 Buchst. b AMG | Fällen banden- oder gewerbsmäßiger Dopingstraftaten („schweres Dopingvergehen“)? | mittlungsverfahren; Zahl der Beschuldigten, Schadenssummen etc. sowie b) Anzahl an und Ergebnisse (Verurteilung/Freispruch, Strafmaß) der Gerichtsverfahren | ZKA/ZFD <u>BMJ</u> | und ZKA/ZFD ab 01.01.2009 und ggfls. Ergänzung durch Meldedienst; BMJ: Erhebungsbogen über 16 LJV jeweils an die beiden am stärksten mit AMG-Straftaten befassten StA |
| § 95 Abs. 1 Nr. 2 a i.V.m. § 98 a AMG und § 73d StGB | Anordnung des erweiterten Verfalls , u.a. auch Gewinnabschöpfung? | Anordnungen aus den laufenden Verfahren (Häufigkeit, Höhe): - vorläufige und endgültige (Urteil) | Wie oben (zu § 6a Abs. 1 AMG) | Wie oben (zu § 6a Abs. 1 AMG) |
| §§ 6a Abs. 2a, 95 Abs. 1 Nr. 2b AMG | Auswirkungen der Strafbarkeit des Besitzes „nicht geringer Mengen“ bestimmter Dopingmittel | a) Anzahl an und Ergebnisse (Einstellung/Anklagen) der Ermittlungsverfahren; Zahl der Beschuldigten, Schadenssummen etc. sowie b) Anzahl an und Ergebnisse (Verurteilung/ Freispruch, Strafmaß) der Gerichtsverfahren | Wie oben (zu § 6a Abs. 1 AMG) | Wie oben (zu § 6a Abs. 1 AMG) |
| § 95 Abs. 3 Nr. 2 Buchst. b AMG i.V.m. § 100a Abs. 2 Nr. 3 StPO | Durchführung von Maßnahmen der TKÜ ? | Durchführung der TKÜ in den laufenden Verfahren | <u>BKA</u> über <u>BMI (ÖSI2)</u> , <u>ZKA/ZFD</u> | Erhebung über Raster/ Fragebogen bei LKÄ und ZKA/ZFD ab 01.01.2009 und ggfls. Ergänzung durch Meldedienst |
| §§ 6a Abs. 2a, 95 Abs. 1 Nr. 2b AMG i.S.d. § 170 Abs. 1 StPO | Lassen die Staatsanwaltschaften den „einfachen“ Besitz eines strafbewehrten Dopingmittels für einen Anfangsverdacht ausreichen oder werden Anhaltspunkte zum Besitz einer nicht geringen Menge verlangt? | ggf. Frage nach hinreichenden Kriterien für Anfangsverdacht | <u>BMJ</u> | Erhebungsbogen über 16 LJV jeweils an die beiden am stärksten mit AMG-Straftaten befassten StA |
| § 6a Abs. 2 AMG | Ist bei Arzneimitteln - sofern einschlägig - der Hinweispflicht Genüge getan? | a) Ermittlung des Anteils an Arzneimitteln mit Warnhinweis im Arzneimittelinformationssystem (AMIS) anhand jeweils aktueller Verbotsliste | <u>BfArM/PEI</u> | Abfrage per Erlass |

| | | | | |
|--|--|---|---|--|
| | | b) evtl. Erkenntnisse aus Beschlagnahmen sowie c) Vollzugspraxis: Behauptung der Unkenntnis als Rechtfertigung dopender Sportler/innen in Strafverfahren | <u>BKA</u> über BMI (ÖSI2), ZKA/ZFD <u>BMJ</u> | Erhebung über Fragebogen bei LKA u.ZKA/ZFD Erhebungsbogen über 16 LJV jeweils an die beiden am stärksten mit AMG-Straftaten befassten StA. |
|--|--|---|---|--|

6. Erhebungsparameter

6.1. Erhebungszeitraum

Quantitative Zahlen zu Ermittlungsverfahren und -ergebnissen sind erst seit dem 01. Januar 2009 verfügbar, weil nach Inkrafttreten des DBVG zum 01. November 2007 mit dem in Art. 3 enthaltenen Auftrag zur Evaluierung dieser erst in Abstimmung mit den beteiligten Behörden konkret zu entwickeln (s.o. Ziff. 5.3) und dann dem nachgeordneten Bereich im Erlasswege bzw. über die zu beteiligenden LJV den StA zuzuleiten war und in vielen Punkten das Datenmaterial nicht (rückwirkend) verfügbar war (insbesondere bei den StA). So erstreckt sich der Auswertungszeitraum der eigens erhobenen statistischen Daten vom 01. Januar 2009 bis zum 31. Dezember 2011. Damit wird aber gleichwohl der größte Teil des Evaluierungszeitraums des Gesetzes erfasst und es lassen sich aussagekräftige Entwicklungen und Trends abbilden, soweit das zur Verfügung gestellte Datenmaterial dies ermöglicht.

Für den Zeitraum vom Inkrafttreten bis einschließlich 2008 sind Trendaussagen möglich, für die davorliegende Zeit bis 2007 nur gröbere qualitative Einschätzungen.

6.2. Validität der Ergebnisse

6.2.1. Dunkelfeldproblematik

Bei der Auswertung von Kriminalstatistiken muss aus Sicht kriminologischer Forschung bedacht werden, dass diese in erster Linie Auskunft über die Produktivität und Effektivität der Strafverfolgungsbehörden geben, nicht zwangsläufig jedoch auch über das tatsächliche Ausmaß abweichenden Verhaltens in der Bevölkerung. Neben der Kriminalität, die den Strafverfolgungsbehörden bekannt wird, gibt es noch diejenige, die gerade nicht in einem förmlichen Verfahren sichtbar gemacht wird. Die struk-

turellen oder einzelfallbezogenen Gründe dafür sind vielgestaltig.

Die Diskrepanz zwischen der Zahl der statistisch ausgewiesenen und der tatsächlich begangenen Straftaten wird als Dunkelfeld bezeichnet. Die Dunkelzifferrelation variiert nach Straftatbestand, Berechnungsmethode und Methodik der zugrunde gelegten Dunkelfeldstudie, sowie zeitlich und räumlich. Generalisierende Aussagen lassen sich daher nur schwer treffen; die Dunkelzifferrelation wird im Bereich des Kernstrafrechts gleichwohl teilweise mit 1:3 angesetzt². Die – im Einzelnen vielgestaltige – Dunkelfeldforschung versucht, dieses Zugangshindernis zu überwinden oder jedenfalls zu verkleinern. Als Erhebungsquellen werden üblicherweise Personengruppen aus der Bevölkerung oder auch die Gesamtbevölkerung überschaubarer geographischer Gebiete befragt, ob sie die untersuchten Straftaten begangen haben (Täterbefragung) und/oder, ob sie Opfer solcher Taten geworden sind (Opferbefragung) und/oder, ob ihnen Straftaten, die von anderen begangen worden sein sollen, bekannt geworden sind (Informantenbefragung). Dabei ist die Hinzuziehung amtlichen Statistikmaterials zu Zwecken der Validierung, jedenfalls zum Vergleich unterschiedlicher Verfolgungsintensität geboten. Ähnliches gilt für Hochrechnungen bzw. Einschätzungen auf Grund regional begrenzter Überwachungsmaßnahmen.

Diese empirischen Forschungsmethoden kommen jedoch aus strukturellen Gründen – u.a. wegen des hohen Professionalisierungsgrades der Akteure – im Bereich der Aufhellung des Dunkelfeldes der Dopingkriminalität jedenfalls im Spitzensport kaum in Betracht. Auch im Freizeitbereich, etwa in der Bodybuildingszene, zwingt eine Vielzahl erfolgskritischer methodischer Faktoren (z.B. Verständlichkeit der Fragestellungen) zu Zurückhaltung bei der Bewertung des Zahlenmaterials.

6.2.2. *Vergleich mit den BtM-Kontrolldelikten*

Es wird allgemein davon ausgegangen, dass das Dunkelfeld im Deliktsbereich Dopingkriminalität aus verschiedenen Gründen

² Bock Kriminologie, 3. Aufl. 2007, Rdnr. 796.

besonders groß ist. Die Angaben schwanken, gingen aber schon vor fast einem Jahrzehnt bis hin zu Schätzungen von 95%³. Dies entspricht – jedenfalls der Größenordnung nach – grundsätzlich auch neueren sportwissenschaftlichen Untersuchungen⁴. Schätzgrundlage sind u.a. die Anzahl der durch die Zollfahndungsämter (ZFÄ) sichergestellten Doping-einheiten, Erkenntnisse aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und Vergleichswerte anderer europäischer Länder sowie maßgeblich der – natürlich letztlich nur geschätzte – Erfahrungswert der Strafverfolgungsbehörden, die bei der Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels üblicherweise davon ausgehen, nur ca. fünf Prozent des zirkulierenden Rauschgifts sicherstellen zu können. In der Fachwissenschaft ist die Belastbarkeit solcher Schätzungen allerdings sehr umstritten.

Ein Vergleich des Dopingkriminalitäts-Dunkelfeldes mit dem besser erforschten Dunkelfeld der Betäubungsmitteldelinquenz könnte jedoch grundsätzlich zielführend sein. Beide Deliktsbereiche weisen strukturelle Gemeinsamkeiten auf. Es handelt sich um sogenannte Kontrolldelikte. Darunter versteht man Segmente der Delinquenz, bei denen die tatbestandlichen Handlungen im Verborgenen begangen und derentwegen Strafanzeigen in aller Regel nicht erstattet werden. Das wenig ausgeprägte Anzeigeverhalten resultiert in beiden Deliktsbereichen aus der besonders starken Abschottung der Beteiligten nach außen und der Tatsache, dass sich kaum einer der Beteiligten als Opfer fühlt und auch die tatsächlich Verletzten strafrechtliche Verfolgung fürchten müssen („quasi-opferlose Kriminalität“). Die Strafverfolgungsbehörden sind deshalb auf proaktives Handeln angewiesen (auch sprachlich vereinfachend als „Holkriminalität“ bezeichnet). Die Abschottung führt bei der Dopingdelinquenz zu dem spezifischen Phänomen, dass sich um den dopenden Sportler eine Art von „Schicksalsgemeinschaft“ bildet, denn er vermag sein Werk in der Regel nicht ohne fremde Hilfe zu bewerkstelligen. Die Mitglieder dieser Gemeinschaft haben insbesondere im Bereich des Spitzensports häufig sowohl ein hohes Eigeninteresse am

³ H. H. Körner, *Kriminalistik* 2003, S. 49 ff.

⁴ Vgl. *Pitsch/Emrich*, *International Review for the Sociology of Sport* 2011, S. 5 f.

Doping des Aktiven (Ansehen, leistungsbezogene Vertragsbestandteile usw.) als auch an dessen Geheimhaltung (Angst vor straf- und sportrechtlichen Sanktionen). Diese Interessenkonvergenz sowie mannigfaltige Versteck- und Camouflagemöglichkeiten, wie etwa das Umfüllen der inkriminierten Substanzen in harmlos aussehende Lebensmittel- oder Arzneimittelverpackungen, erschweren in der Praxis eine systematische Ermittlungstätigkeit⁵.

6.2.3. *Schlussfolgerungen*

Es ist deshalb mit hoher Wahrscheinlichkeit zu vermuten, dass das Dunkelfeld im Bereich der Dopingkriminalität größer ist als in vielen anderen Deliktsbereichen der Individualrechtsgüter. Es ist nicht ausgeschlossen, dass es ähnliche Größenordnungen wie im Bereich der BtM-Kriminalität erreicht – auch hierfür werden nicht selten Zahlen jenseits der 90 Prozent genannt. Verlässliche Angaben, die exakte Anhaltspunkte für den Dunkelfeldbereich der Dopingkriminalität erbringen könnten, sind jedoch weder im kriminologischen Schrifttum zu finden noch können sie aus den vorgenannten Gründen in dem für diese Gesetzesevaluierung zur Verfügung stehenden Zeitraum durch verlässliche empirische Forschungen erhoben werden. Zukünftig mag unter anderem die veränderte Anzeigepraxis der NADA und des Deutschen Olympischen Sportbundes (DOSB) (siehe 8.1.3.) möglicherweise zu einer teilweisen Erhellung des Dunkelfelds jedenfalls im Leistungs- und Spitzensport beitragen.

6.3. *Erhebungsumfang*

Von den 116 StA in Deutschland sind zur Erhöhung der Aussagekraft der erhobenen Daten (um möglichst hohe Rücklaufquoten zu erreichen und ein Mindestmaß an Praxiserfahrung im Umgang mit dem neuen Gesetz sicherzustellen) in Abstimmung mit den LJV pro Land in der Regel die jeweils beiden am stärksten mit AMG-Straftaten befassten StA (Auswahl durch die Länder) unmittelbar einbezogen worden, so dass im Ergebnis von 31 StA detaillierte Angaben zu Verfahren vorliegen. Darüber hinaus

⁵ H. H. Körner, *Kriminalistik* 2003, S. 49 (51 f.); Jahn, *SpuRt* 2005, S. 141 (143 f.). So wurde etwa im Fall Balco bei den Auslandstransporten Tetrahydrogestrinon in Leinsamenöl eingelegt, um bei Zollkontrollen die Entdeckung zu erschweren.

haben acht weitere StA Fehlanzeigen gemeldet. Hinzu kommen 21 baye-
rische StA, die über die Meldung der Schwerpunktstaatanwaltschaft
München I erfasst sind. Damit sind die Angaben von 60 StA in die Aus-
wertung eingeflossen, was einem Anteil von 52 % der bundesdeutschen
StA entspricht. Allerdings kann man ausgehend von den meldenden
52 % die Zahlen nicht schlicht „hochrechnen“, um so etwa die Gesamt-
zahl an EV zu erhalten. Aber da es hierbei zum einen um die Abbildung
einer Entwicklung der Fallzahlen und zum anderen um qualitative Fragen
geht, kann dieses Ergebnis durchaus als repräsentativ und damit aussa-
gekräftig für die Situation in ganz Deutschland erachtet werden. Denn die
StA decken (inklusive der Fehlanzeigen) alle Länder ab und es handelt
sich durchweg um die größeren Ermittlungsbehörden bzw. solche, die in
relevantem Umfang Verfahren aus dem Dopingbereich bearbeiten, so
dass die weitaus größte Zahl an Ermittlungsverfahren (EV) erfasst wird.

7. Ergebnisse zu den einzelnen Tatbeständen und deren jeweilige Bewer- tung

7.1. Strafverschärfungen bei Inverkehrbringen, Verschreiben oder Anwen- dung (§ 95 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 lit. b i.V.m. § 6a Abs. 1 AMG)

Mit dem DBVG wurde eine Verschärfung der Strafvorschriften des AMG
für banden- oder gewerbsmäßige Dopingstraftaten eingeführt, indem
diese als neues Regelbeispiel für einen besonders schweren Fall in § 95
Abs. 3 AMG aufgenommen worden sind. Damit wurde der Strafrahmen
von drei Jahren beim Grundtatbestand auf bis zu zehn Jahre erweitert.

7.1.1. Entwicklung der Fallzahlen

Bei den von den LJV in die Erhebung eingebundenen StA wur-
den in 2011 158 (2010: 74, 2009: 43) EV wegen § 95 Abs. 3
S. 2 Nr. 2 lit. b i.V.m. § 6a Abs. 1 AMG (besonders schwerer
Fall/banden- oder gewerbsmäßige Begehung) geführt⁶.

40 Verfahren wurden im Erhebungszeitraum (2011: 25, 2010:
10, 2009: 5) durch Urteil abgeschlossen; 22 Verfahren (2011: 5,
2010: 7, 2009: 10) wurden eingestellt.

⁶ Auch unter Einbeziehung von 22 EV aus Baden-Württemberg, die lan-
desweit neben den in Stuttgart oder Heilbronn (erfasst über die Erhebungs-
bögen) laufenden 17 geführt wurden (vgl. Schreiben des Justizministeriums
Baden-Württemberg an BMJ vom 28.02.2011).

7.1.2. *Bewertung der Entwicklung*

Zur Bewertung wird auf die Ausführungen in Kapitel 7.4.2. verwiesen.

7.2. *Besitzstrafbarkeit (§ 95 Abs. 1 Nr. 2b i.V.m. § 6a Abs. 2a AMG)*

Mit dem DBVG ist der Straftatbestand des Besitzes einer nicht geringen Menge bestimmter, besonders gefährlicher Dopingmittel eingeführt worden. Damit ist erstmals auch der Besitz solcher Dopingmittel für jegliche Personen (auch Sportler/innen) unter Strafe gestellt, weil auf Grund der Menge die Weitergabe dieser Mittel indiziert wird.

7.2.1. *Entwicklung der Fallzahlen*

Bei den eingebundenen StA wurden 2011 1.434 (2010: 1.037, 2009: 500) EV wegen § 95 Abs. 1 Nr. 2b i.V.m. § 6a Abs. 2a AMG (beschränkte Besitzstrafbarkeit/ Eigenbesitz Sportler/in) geführt⁷.

460 Verfahren wurden im Erhebungszeitraum (2011: 211, 2010: 150, 2009: 99) durch Urteil oder Strafbefehl abgeschlossen; 1.202 Verfahren (2011: 615, 2010: 396, 2009: 191) wurden eingestellt. Zu 273 der 396 in 2010 eingestellten EV liegen Angaben zu den Gründen der Einstellung vor (für die übrigen 123 EV gibt es insoweit nur pauschale Angaben). Davon wurden mehr als zwei Drittel der EV nach § 170 Abs. 2 StPO (kein hinreichender Tatverdacht) eingestellt: 185 von 273 (= 68 %) mit genauer Angabe des Einstellungsgrundes). § 153 StPO (geringe Schuld), § 153a StPO (mit Auflagen) oder § 154 Abs. 1 StPO (Beschränkung der Strafverfolgung wegen anderweitiger Ahndung) spielen demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle bei einer Verfahrenseinstellung. Von den mangels hinreichenden Tatverdachts nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellten 185 Verfahren (2010) wiederum wurden die allermeisten (145 = 78 %) bei solchen StA geführt (und im Ergebnis eingestellt), die bereits

⁷ Unter Einbeziehung der Zahlen der StA Frankfurt a.M. (2011: 284 bzw. 2010: 318 EV), bei der keine statistische Aufschlüsselung nach § 95 Abs. 1 Nr. 2a (i.V.m. § 6a Abs. 1) und Nr. 2b (i.V.m. § 6a Abs. 2a S. 1) AMG erfolgte und weiterer 188 (2011) bzw. 128 (2010) EV aus Baden-Württemberg, die landesweit neben den in Baden-Baden (2011) bzw. Stuttgart (2010) oder Heilbronn (erfasst über die Erhebungsbögen vgl. Fn 6) laufenden 147 (2011) bzw. 107 (2010) geführt wurden.

den „einfachen“ Besitz als ausreichend für einen Anfangsverdacht erachten (siehe dazu im folgenden Text unter 7.2.2). Die übrigen Einstellungsgründe nach § 170 Abs. 2 StPO sind sehr heterogen und fallen zudem zahlenmäßig nicht ins Gewicht. Diese qualitativen Aussagen haben auch für 2011 Gültigkeit.

Hinsichtlich der Kriterien, die zur Bejahung eines Anfangsverdachts für das Vorliegen einer nicht geringen Menge von Dopingmitteln seitens der ermittelnden StA als ausreichend angesehen werden, ergibt sich ein uneinheitliches Bild: Von den antwortenden StA lässt eine relative Mehrheit (12) den *einfachen* Besitz für einen Anfangsverdacht ausreichen, eine fast ebenso große Gruppe (10) verlangt aber darüber hinausgehende tatsächliche Anhaltspunkte und/oder bereits das Auffinden einer nicht geringen Menge; neun StA haben diesbezüglich keine aussagekräftigen Angaben gemacht.

7.2.2. *Bewertung der Entwicklung*

Die zunächst relativ hoch erscheinende Zahl an Einstellungen von EV wegen Vergehens gem. § 95 Abs. 1 Nr. 2b AMG (2010: 396 gegenüber 150 Urteilen/Strafbefehlen) nach § 170 Abs. 2 StPO (Zweidrittel aller quantifizierbaren Einstellungen) relativiert sich mit Blick auf die Tatsache, dass davon fast 80 % bei StA erfolgen, die bereits den „einfachen“ Besitz als ausreichend für die Annahme eines Anfangsverdachts ansehen. Wenn dann im folgenden EV der Nachweis des Besitzes einer nicht geringen Menge nicht erbracht werden kann, kommt es folgerichtig zur Einstellung mangels Tatverdachts. Damit sind diese Konstellationen im Ergebnis für über 53 % aller Verfahrenseinstellungen verantwortlich. Dies ist die Folge der Senkung der Verdachtsschwelle für Ermittlungen, wenn sich der aufgrund von Anhaltspunkten für das Vorliegen einer (noch) nicht geringen Menge angenommene Anfangsverdacht im weiteren Verlauf des EV nicht bestätigt.

Vor diesem Hintergrund wird angeregt, einschlägige Fortbildungsmaßnahmen der StA zu intensivieren, um eine gleichmäßigere Rechtsanwendungspraxis herbeizuführen (s.u. 8.2.4.). Zur Entwicklung der Fallzahlen wird im Übrigen auf die zusam-

menfassende Bewertung unter 7.4.2 verwiesen.

7.3. *Ermittlungsanlass/Anzeigeverhalten*

Eine untersuchte Fragestellung betrifft den Ermittlungsanlass bzw. den Grund zur Einleitung eines EV. Gegenstand der Untersuchung war auch, inwieweit dabei das Anzeigeverhalten z.B. auch aus sportrechtlichen Ermittlungen eine (ausbaufähige) Rolle spielen kann.

7.3.1. *Entwicklung des Anzeigeverhaltens*

Hierzu berichtet das BKA, dass im Erhebungszeitraum der überwiegende Teil der bei den Polizeien der Länder geführten EV von Amts wegen oder aus „sonstigem Anlass“ eingeleitet wurde. In anderer Sache sichergestellte Arzneimittel (Zufallsfunde) waren dabei häufig Ausgangspunkt der Ermittlungen wegen Dopings im Sport.

Die Auswertung der Erhebungsbögen zeigt, dass die Polizeien der Länder vermehrt Ermittlungen gegen Einzeltäter wegen des Verdachts des Besitzes einer nicht geringen Menge von Dopingmitteln als Ausgangspunkt für weitergehende Aufklärung der Bezugsquellen und der international organisierten und konspirativ angelegten Verkaufsstrukturen anaboler Steroide nutzen. Auch der Zollfahndungsdienst nutzt Ermittlungen wegen des Verbringens/Inverkehrbringens von Dopingmitteln/Wirkstoffen in nicht geringer Menge als Ausgangspunkt für weitergehende strafprozessuale Maßnahmen. Unabhängig davon, ob letztlich strafloser Eigenbesitz vorliegt, erlaubt § 6a AMG zunächst eine Sicherstellung der Arzneimittel und mindestens die Vornahme der notwendigen Ermittlungen zur Herkunft des Arzneimittels. Ermittlungen wegen Dopings im Sport umfassen damit regelmäßig auch Verstöße gegen andere Vorschriften des AMG sowie gegen Vorschriften des BtMG (z.B. § 29 BtMG) oder des StGB wie z.B. Körperverletzungsdelikte (§§ 223 ff StGB) oder Betrug zum Nachteil des Veranstalters, Arbeitgebers, Sponsors, Mitkonkurrenten oder Zuschauers (§ 263 StGB).

Strukturiert geführte Ermittlungen führten zur Einleitung einer Vielzahl weiterer EV wegen des Verdachts des Besitzes einer

nicht geringen Menge von Dopingmitteln und zu Ermittlungen sowohl gegen Anbieter als auch Hersteller illegaler Arzneimittel.

Die Einleitung von EV aufgrund Anzeigenerstattung blieb dagegen bis 2010 deutlich zurück. Im Leistungssport wurden in 2010 nur in etwa 10 % der möglichen Fälle positiver Dopingproben (6 von 60) Strafanzeigen seitens NADA bzw. eines Sportverbandes erstattet (2009: ebenfalls 10 % mit 2 von 20 Fällen). Auch als Reaktion auf die als zu gering erachtete Anzeigenquote von etwa 10 % der möglichen Fälle im Leistungssport hat die NADA zum 01. Januar 2011 in Abstimmung mit dem DOSB ihre Anzeigepaxis umgestellt: Nunmehr erfolgt in *allen* Fällen positiver Befunde, die eine nicht-spezifische Substanz betreffen (also z.B. das Anabolikum Testosteron oder das Hormon Erythropoetin), noch vor Mitteilung an den betroffenen Athleten eine Anzeigenerstattung bei der zuständigen StA.⁸

Das wenig ausgeprägte Anzeigeverhalten im Breitensport dürfte auf die weiter oben genannten Gründe (Dunkelfeldproblematik, siehe 6.2.3.) zurückzuführen sein.

7.3.2. *Bewertung*

Mit Umstellung der Anzeigepaxis der NADA/Verbände zum 01. Januar 2011 ging eine deutliche Steigerung des Anzeigeverhaltens einher: So wurden 2011 in 26 von 45 theoretisch möglichen Fällen (= 58 %) Strafanzeigen erstattet. Damit ist - wie angestrebt - eine deutliche Erhöhung der Anzeigenquote erreicht worden.

Im Zeitraum November 2010 bis Dezember 2011 wurde das BKA an 25 Strafanzeigen⁹ der NADA nachrichtlich beteiligt. Mit Stand 10. Januar 2012 wurden zwölf Verfahren nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt. Dies entspricht einer Einstellungsquote von 46 %. Damit liegt diese sogar unter dem Bundesdurchschnitt von 50 %¹⁰.

⁸ Siehe dazu hier auch unten unter 8.1.3.

⁹ Durch eine StA wurde wegen eines Verstoßes gegen das AMG sowohl ein Verfahren gegen den Sportler als auch eines gegen unbekannte Hintermänner eingeleitet, so dass die 25 Strafanzeigen zu 26 Strafverfahren geführt haben.

¹⁰ Siehe *Jahn*, in: Heghmanns/Scheffler (Hrsg.), Handbuch zum Strafverfahren, 2008, Kap. I Rn. 38.

Differenziert man nach Staatsangehörigkeit der positiv getesteten Sportler ergibt sich, dass von elf Verfahren aufgrund positiver Proben bei ausländischen Sportlern acht Verfahren eingestellt wurden. Dies entspricht einer Quote von 73%.

Zwei der 26 Strafverfahren wurden nach Zahlung einer Geldstrafe nach § 153a StPO eingestellt.

Sechs Strafanzeigen von Januar 2011 bis Mai 2011 richteten sich gezielt gegen die gedopten Sportler. Die Anzeigen wurden wegen Verdacht des Verstoßes gegen § 95 Abs. 1 Nr. 2b i.V.m. § 6a Abs. 2a S. 1 AMG (Besitz nicht geringer Menge) oder gegen das BtMG mit folgendem Textauszug gestellt: „Insgesamt ist gegenwärtig zumindest nicht ausgeschlossen, dass (der Sportler) Arzneimittel in nicht geringer Menge zu Dopingzwecken im Sport/Betäubungsmittel unerlaubt besessen hat.“

Die Staatsanwaltschaften reagierten auf diese Strafanzeigen mit Verfahren gegen die Sportler wegen Verdachts des Besitzes nicht geringer Mengen an Dopingsubstanzen. Nur die Staatsanwaltschaft München I hat zusätzlich ein UJs.-Verfahren (EV gegen Unbekannt) gegen die Hintermänner eingeleitet.

Ab Juni 2011 erstattete die NADA nur noch Strafanzeigen wegen des Verdachts des Verstoßes gegen § 95 Abs. 1 Nr. 2a und 2b i.V.m § 6a Abs. 2 und 2a AMG gegen Unbekannt, um auch das Umfeld stärker in den Fokus der Ermittlungen zu rücken. Folgender Text lag zugrunde: „Die Anzeige richtet sich gegen sonstige nicht bekannte und nicht eingrenzbar Dritte soweit die Ermittlungen ergeben, dass diese verbotene Substanzen in nicht geringer Menge zu Dopingzwecken im Sport besessen haben oder Arzneimittel zu Dopingzwecken im Sport in Verkehr gebracht, verschrieben oder bei anderen angewendet haben.“

Trotz dieser Anzeigenerstattung gegen Unbekannt wurden zwei Verfahren gegen die Sportler ausschließlich wegen der Besitzstrafbarkeit geführt.

Nach Auffassung des BKA und der StA München I sind die Strafanzeigen der NADA schlüssig und übersichtlich aufgebaut.

An der Anzeigenerstattung gegen Unbekannt sollte festgehalten werden. Ziel der Strafverfahren sollte immer auch die Identifizierung und Zerschlagung von Strukturen im Umfeld des doppenden Sportlers sein, nicht nur die strafrechtliche Verfolgung und ggf. Aburteilung des mit einer positiven Dopingprobe aufgefallenen Sportlers.

7.4. *Gesamtzahl an Ermittlungsverfahren im Erhebungszeitraum*

Im Folgenden werden die beiden vorgenannten Komplexe (7.1. banden- oder gewerbsmäßige Dopingstraftaten und 7.2. auf nicht geringe Mengen beschränkte Besitzstrafbarkeit) zusammenfassend quantitativ und qualitativ analysiert.

7.4.1. *Entwicklung der Fallzahlen*

7.4.1.1. *Staatsanwaltschaften*

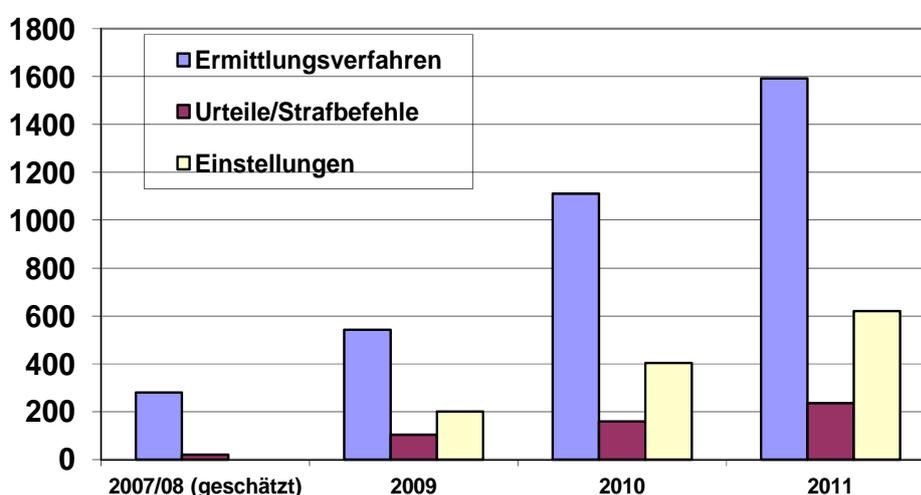
2007/2008 gab es zu beiden o.g. Tatbeständen insgesamt nur etwa 280 Verfahren, die durch 20 Urteile/Strafbefehle beendet wurden. Von 2009 bis 2011 stiegen diese Zahlen kontinuierlich an: Von 543 Verfahren und 104 Urteilen 2009 über 1.111 Verfahren und 160 Urteile 2010 bis auf 1.592 Verfahren und 236 Urteile 2011 (s.u. Tab. 2).

Damit gibt es 2011 gegenüber 2007/08 mehr als 5,5 Mal so viele Verfahren bzw. fast zwölf Mal mehr Urteile. Das Verhältnis der Einstellungen der Verfahren zur Verfahrensgesamtzahl liegt seit 2009 relativ konstant bei knapp unter 40 %, das Verhältnis von Urteilen/Strafbefehlen zur Anzahl der Verfahren steigt zunächst und pendelt sich ab 2009 zwischen 14 und 19 % ein: 2007/08 ca. 7 %, 2009 ca. 19 %, 2010 ca. 14 % und 2011 ca. 15 %.

Tabelle 2: Entwicklung Verfahrenszahlen zu 7.1 und 7.2

| Jahr Verfahrenszahl | 2007/08 (geschätzt ¹¹) | 2009 | 2010 | 2011 | 2011 ggü. 2007/08 |
|------------------------|---------------------------------------|------|-------|-------|----------------------|
| Ermittlungsverfahren | 280 | 543 | 1.111 | 1.592 | + 469 % |
| Urteile/Strafbefehle | 20 | 104 | 160 | 236 | + 1.080 % |
| Einstellungen | k.A. | 201 | 403 | 620 | -- |

Abbildung 1: Entwicklung Verfahrenszahlen zu 7.1 und 7.2



Dabei wurden auch in 2011 die mit Abstand meisten Strafverfahren von den StA München I (459) und Frankfurt a.M. (294) geführt, gefolgt von Kiel (130), Heilbronn (99), Baden-Baden (59) und Köln (48).

Praktische Erfahrungen am Beispiel der StA München I – Anzahl und Art der Verfahren¹²:

Der faktische Schwerpunkt der staatsanwaltschaftlichen EV der Schwerpunktstaatsanwaltschaft liegt im Bereich des illegalen Arzneimittelhandels und den damit einhergehenden Besitzfällen

¹¹ Auch die geschätzten Zahlen entstammen den Fragebögen der rückmeldenden StA.

¹² Auszug aus der Stellungnahme der StA München I an den Sportausschuss des Deutschen Bundestages zu dessen 34. Sitzung am 08.06.2011.

aus dem Umfeld des Bodybuildings und Kraftsports. Dabei steigen die Eingänge der AMG-Verfahren mit Dopingmittelbezug, insbesondere seit Beginn des Jahres 2011, rapide an. Konkret sind bislang folgende Verfahrenszahlen (aus Bayern) zu verzeichnen:

2009: 171 Ermittlungsverfahren (Einrichtung zum 01. März 2009)

2010: 195 Ermittlungsverfahren

2011: 459 Ermittlungsverfahren

Dieser Zuwachs ist aus Sicht der StA München I maßgeblich auf die aktive Ermittlungsarbeit und die durch die Schwerpunktstaatsanwaltschaft erreichte Sensibilisierung der bayerischen Polizeidienststellen zurückzuführen. Eine wesentliche Rolle spielte zudem der Umstand, dass Aufgriffe von Dopingmittelhändlern in einer großen Zahl der Fälle zu umfangreichen Verfahrenskomplexen mit einer Vielzahl von Beschuldigten führen (Händler, Lieferanten, Mittäter, Gehilfen, Abnehmer).

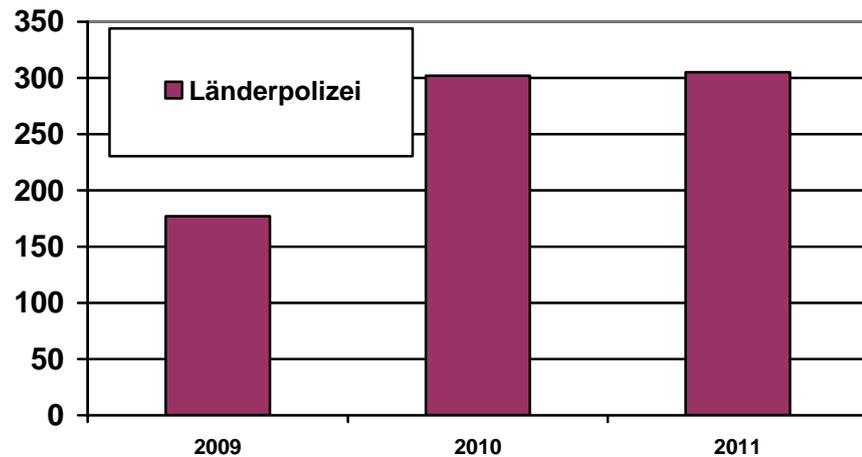
7.4.1.2. Polizei

Die für die Evaluierung erhobenen Zahlen zu polizeilich abgeschlossenen Ermittlungsvorgängen zeigen nach Auswertung des BKA eine deutliche Steigerung der durch die Länderpolizeien bearbeiteten Sachverhalte wegen des Verdachts des Dopings im Sport (s. Tab. 3):

Tabelle 3: Entwicklung der Fallzahlen der Polizei

| Fallzahlen | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------|------|------|------|
| Länderpolizeien | 177 | 302 | 305 |

Abbildung 2: Entwicklung der Fallzahlen der Polizei



Nach einer Verdoppelung zu Beginn des Erhebungszeitraums haben sich die Fallzahlen auf dem erreichten Niveau eingependelt. Die Auswertung der Erhebungsbögen und der ergänzend erfolgte Erfahrungsaustausch zeigen, dass bei gleichbleibenden Fallzahlen die einzelnen Ermittlungen umfangreicher in der Sache und somit zeit- und personalintensiver geworden sind.

Das Internet als Tatmedium spielt bei der Bekämpfung des Dopings im Sport eine zentrale Rolle. Es besteht inzwischen eine abgeschottete „Underground Economy“ zum illegalen Handel mit Arzneimitteln zum Doping im Sport. Darunter versteht man eine kommerziell ausgerichtete, dynamische Landschaft gleichgelagerter, „dienstleistungs“-orientierter und untereinander konkurrierender Kommunikations- und Verkaufsplattformen. Letztlich kann die „Underground Economy“ als breite Basis zum phänomenspezifischen Erfahrungsaustausch und als florierender, gewinnorientierter aber auch umkämpfter und grenzüberschreitender virtueller Marktplatz beschrieben werden, auf dem Preisbildung analog zur realen Wirtschaft unter Einbeziehung des Preismechanismus von „Angebot und Nachfrage“ erfolgt.

Beispielverfahren des BKA: EV der StA Bonn gg. international agierenden Anabolikahändlering („Mr. Moxy“):

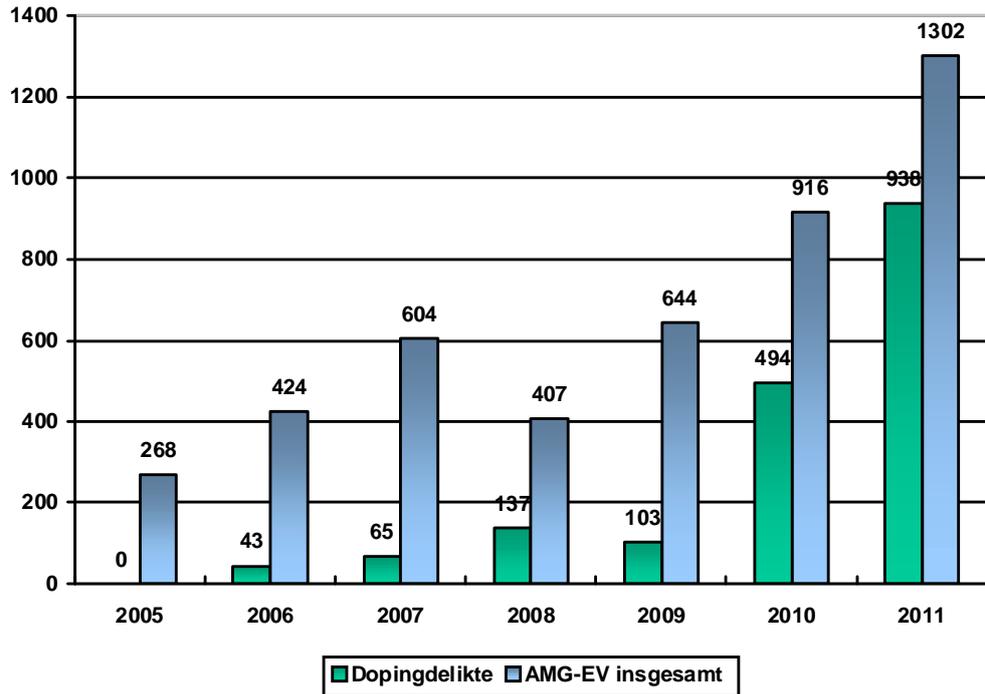
Basierend auf den Ermittlungen des BKA wurde ein 33-jähriger Bonner wegen illegalen Handels mit Dopingmitteln im Internet

zu viereinhalb Jahren Haft verurteilt. Das Landgericht Bonn sah es bei der Urteilsverkündung am 06.02.2012 als erwiesen an, dass der Angeklagte für einen international agierenden Anabolikahändlerring von 2008 bis Dezember 2010 den Vertrieb von Dopingmitteln organisiert hat. Später habe er sich auch um die Buchhaltung der Organisation gekümmert. Insgesamt verdiente er rund 300.000 Euro. Die Organisation verkaufte nach Einschätzung des Gerichts in dieser Zeit illegale Anabolika zu Dopingzwecken im Wert von 43 Millionen Dollar an rund 230.000 Kunden in aller Welt. Die Internet-Firma war hierarchisch strukturiert und in vier Bereiche aufgeteilt: Buchhaltung, Technik, Arzneimittelproduktion und Vertrieb. Das wichtigste Warenlager war in Nordzypern angesiedelt. Für den Ring sollen weltweit 125 Personen gearbeitet haben.

7.4.1.3. Zoll

Ein vergleichbarer Anstieg an EV ist auch bei den von der Zollverwaltung geführten Verfahren zu verzeichnen: Während die Zahl der im gesamten Bereich Arzneimittelkriminalität geführten EV des Zollfahndungsdienstes (ZFD) im Jahresvergleich von 2009 zu 2010 von 644 auf 916, d.h. um 42 %, gestiegen ist, sind die darin enthaltenen EV wegen Doping-Straftaten deutlich stärker von 103 auf 494, d.h. um 380 % im Vergleich zum Vorjahr angestiegen. Diese Tendenz spiegelt sich auch in der statistischen Entwicklung der Fallzahlen vom Jahr 2010 zum Jahr 2011 wieder: Die Gesamtzahl der Verfahren im Deliktsbereich Arzneimittelkriminalität stieg erneut um 42 % auf nunmehr 1.302; die hierin enthaltenen EV wegen Verstößen gegen die Dopingstrafvorschriften verzeichnen im Vorjahresvergleich mit 938 eine weitere Zunahme um 90 % (siehe Abb. 3).

Abbildung 3: Entwicklung der Fallzahlen des ZFD



Dabei wurden die Doping-Verfahren des Zolls bislang nur im Bereich des Breitensports geführt bzw. ließen sich im Rahmen der Ermittlungen keine Bezüge zum Profisport erkennen.

Ermittlungsansätze für den ZFD ergeben sich bei Arzneimitteln/Wirkstoffen zu Dopingzwecken überwiegend aus Zollkontrollen im Rahmen der Post- und Frachtabfertigung oder aus Vorläuferverfahren. Die Zollverwaltung erlangt dabei durch die Überwachung des Außenwirtschaftsverkehrs und des grenzüberschreitenden Warenverkehrs Kenntnis über die Einfuhr von Arzneimitteln bzw. Wirkstoffen und leitete auf dieser Basis die Mehrzahl ihrer gemeldeten Ermittlungsverfahren ein. Die Einfuhr erfolgt hauptsächlich über den Post- und Kurierdienstverkehr, der Absatz zum großen Teil unter der Nutzung des Tatmediums Internet.

Die zolleigenen Labore zur Analyse der sichergestellten Waren(proben) verzeichnen ansteigende Sicherstellungsmengen, vor allem im Bereich der Wirkstoffe zur Herstellung von Dopingmitteln. Der regelmäßige Austausch über die diversen Substanzen bzw. deren Analysen wurde innerhalb dieser Labore,

aber auch unter Einbeziehung der beiden deutschen WADA-akkreditierten Dopinglabore in Köln und Kreischa, intensiviert.

Beispielverfahren des Zolls: Untergrundlabor „International Pharmaceuticals“:

Nach langjähriger Ermittlungsarbeit ist es unter Sachleitung der StA Gießen dem Zollfahndungsamt (ZFA) Frankfurt am Main gelungen, den Betrieb des in der Bodybuildingszene weltweit etablierten Untergrundlabels „International Pharmaceuticals“ („IP“) zu zerschlagen, das seit seiner Gründung vor 25 Jahren vermeintlich „qualitativ hochwertige Dopingprodukte“ (u. a. Anabolika) auf den (Schwarz-)Markt brachte. Nach verdeckten Maßnahmen gegen einen 57-jährigen Geschäftsmann, dem eine führende Rolle bei der Gründung und Vermarktung dieses Labels zugeschrieben werden konnte, wurden 2010 u. a. über fünf Millionen Tabletten/Kapseln/Ampullen mit Arzneimitteln, fast ausnahmslos Dopingpräparate (z.B. anabole Steroide und Wachstumshormone) und weitere 33 kg anabole Wirkstoffe zur Herstellung entsprechender Präparate sichergestellt. Der Beschuldigte gab u. a. an, nur Großabnehmer im In- und Ausland mit Dopingmitteln beliefert zu haben, dabei räumte er allein in den letzten fünf Jahren einen Erlös von mindestens zwei Millionen Euro ein. Nach erfolgter Festnahme wurde er wegen Vergehen gegen das AMG sowie Steuerhinterziehung im April 2011 zu einer Freiheitsstrafe in Höhe von vier Jahren sowie zu einer Geldstrafe in Höhe von 43.200 Euro verurteilt.

7.4.2. *Gesamtbewertung der quantitativen Entwicklung*

Die Auswertung der Erhebung bestätigt mit dem deutlichen Anstieg der EV eine erhebliche Ausweitung des Zugriffs der Strafverfolgungsbehörden und damit einen deutlichen quantitativen Anstieg der Dopingbekämpfung im Hellfeld, wobei die Schwerpunkte im Breitensport¹³ und im Handel mit Dopingmitteln lie-

¹³ Simon, Striegel u.a., *Addiction* 101 (2006), 1640 (1642), gehen nach einer anonymen, randomisierten Befragung von einer Prävalenz von Doping von 12,5 % bei Nutzern von Fitnessstudios aus. Legt man die Angaben des Arbeitgeberverbandes der 7.114 deutschen Fitness- und Gesundheitsanlagen (DSSV) von 7,31 Millionen Nutzern (Ende 2011) zugrunde, ergibt sich allein hieraus eine dopende Klientel von über 900.000 (913.750) Personen.

gen. Die steigende Tendenz von Ermittlungszahlen ist erfreulich und zeigt, dass man das Ziel, Netzwerke des Dopings zu verfolgen, im Auge hat.

Die Bewertung dieser erfreulichen Entwicklung vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Dunkelfeldforschung (oben 6.2.3.) lässt den Schluss zu, dass die Gesetzesänderung sowie der verstärkte Fokus der Strafverfolgungsbehörden auf die Dopingdelinquenz das in diesem Deliktsbereich besonders große Dunkelfeld zu einem signifikanten weiteren Teil erhellen konnten. Aufgrund der neuen Gesetzeslage kann den unter 6.2.2. beschriebenen Problemen, die sich den Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung der Dopingdelinquenz gestellt haben und zu der immensen Größe des Dunkelfelds geführt haben, offensichtlich erfolgreicher entgegen getreten werden. Die Gesetzesänderung hat somit in jedem Fall zu einer Verbesserung der Effektivität der Strafverfolgung geführt.

Ein weiterer Ausbau des Ermittlungsbereiches wird die positive Entwicklung weiter verstärken. Z.T. ist dieser bereits erfolgt: zum 1. März 2009 hat Bayern in München und zum 1. April 2012 Baden-Württemberg in Freiburg Schwerpunktstaatsanwaltschaften für alle Verfahren eingerichtet, die einen Zusammenhang mit der Verwendung von Arzneimitteln zu Dopingzwecken im Sport aufweisen.

7.5. Auswirkung der neu eingeführten Zuständigkeit des BKA (§ 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BKAG) in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Arzneimitteln und eigene Ermittlungsverfahren des BKA

Die Bekämpfung des Dopings im Sport findet durch das BKA im Rahmen seiner originären Zuständigkeiten auf Grundlage eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes statt. Dieser umfasst bei der Bekämpfung des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Arzneimitteln die Betrachtung und Analyse der Teilphänomene

- Bekämpfung des Dopings im Sport,

Zum Vergleich: Der *gesamte* Testpool der NADA umfasst ca. 8.000 Bundeskaderathleten.

- Arzneimittel in der illegalen Lieferkette,
- illegale Arzneimittel in der legalen Lieferkette.

Im Bereich des ungesetzlichen Handels mit Dopingmitteln kann es sich sowohl um zugelassene Arzneimittel, als auch um nicht zugelassene, bedenkliche oder gefälschte Arzneimittel oder Wirkstoffe¹⁴ handeln. Eine effektive Bekämpfung setzt eine kriminalistisch-kriminologische Betrachtung des international organisierten ungesetzlichen Handels als Gesamtphänomen voraus. Dadurch wird nicht nur die strafrechtliche Verfolgung und Analyse von Fällen ermöglicht, in denen zugelassene Arzneimittel illegal vertrieben werden sollen, sondern auch die Fälle, in denen gefälschte oder nicht zugelassene oder bedenkliche Arzneimittel oder Wirkstoffe als Tatmittel dienen.

7.5.1. *Entwicklung der Fallzahlen*

Durch das BKA wurden seit Übertragung der originären Zuständigkeiten 19 EV wegen des Verdachts des Verstoßes gegen das AMG bearbeitet. Davon beziehen sich 12 Verfahren auf Ermittlungen zur Bekämpfung des Dopings im Sport.

Den Umfang und die Ergebnisse solcher Verfahren illustriert auch das folgende Beispiel aus 2009/10:

Am 11.01.2010 verurteilte das LG Passau den Hauptangeklagten rechtskräftig wegen gewerbsmäßigen Handels mit Anabolika zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von fünf Jahren und sechs Monaten sowie seinen Mittäter zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von drei Jahren und sechs Monaten. Zudem wurde der Verfall von Wertersatz gem. § 73a StGB i.H.v. 352.000 Euro erklärt. Das Verfahren betraf ein EV der StA München I. Es wurde durch das BKA im April 2009 übernommen und Ende 2009 polizeilich abgeschlossen. Über 335.000 Tabletten und 23.000 Ampullen anabole Steroide, Wachstumshormone und Potenzmittel konnten sichergestellt werden. Allein aus diesem Verfahren wurden 122 weitere EV eingeleitet.

¹⁴ Der Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages zum Zweiten Gesetz zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften vom 28.06.2012 (BT-Drs 17/9341, 17/10156) sieht in § 4 Abs. 40 und 41 AMG Legaldefinitionen für ein gefälschtes Arzneimittel und einen gefälschten Wirkstoff vor.

7.5.2. *Bewertung*

Die Erweiterung der originären Zuständigkeiten des BKA auf die Bekämpfung des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Arzneimitteln hat sich bewährt. Durch die Ermittlungen des BKA konnten internationale Vertriebsnetze von illegalen Arzneimitteln zum Doping im Sport zerschlagen werden, was durch die vergleichsweise hohen Verurteilungen (Strafmaß) unterstützt wird.

Soweit bei der Durchführung entsprechender EV durch das BKA Probleme auftauchen, liegen diese vor allem in den im Folgenden dargestellten Bereichen: Rechtshilfegewährung bei Auslandsbezügen und Ausstattung/Organisation einiger StA.

Die praktischen Erfahrungen zeigen, dass aufgrund des internationalen Aspekts der Ermittlungen des BKA und des damit verbundenen Erfordernisses der Sachaufklärung im Ausland der Prüfung der Erfolgswahrscheinlichkeit von Rechtshilfemaßnahmen bei der Einleitung neuer Ermittlungsverfahren zur Bekämpfung der internationalen organisierten Arzneimittelkriminalität große Bedeutung zukommt. Es ist daher regelmäßig die Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen weiterer Straftaten (z.B. § 263 StGB und Tatbestände des BtMG) notwendig, da eine Gegenseitigkeit der Strafvorschriften nicht immer gegeben ist. Die Stellung von Rechtshilfeersuchen über den Tatbestand des § 263 StGB bei EV wegen Arzneimittelfälschungen ist nur ein Notbehelf. Sie scheidet bei EV wegen banden- oder gewerbsmäßiger Begehung von Dopingstraftaten aus (§ 95 Abs. 3 i.V.m. § 6a AMG). Denn diese Ermittlungen zielen auf den Nachweis des qualifizierten Verstoßes gegen das AMG ab. Die banden- oder gewerbsmäßig handelnden Täter handeln aber nicht in der Absicht, einen qualifizierten Betrug am dopenden Sportler zu begehen, sondern Dopingmittel in den Verkehr zu bringen, zu verschreiben oder bei anderen anzuwenden. Eine Betrugsabsicht (Vermögensschaden zum Nachteil Dritter [dopender Sportler]) kann in diesen Fällen nicht angenommen werden.

Die Einleitung von EV im Bereich der originären Zuständigkeit scheidet zuweilen an der Bereitschaft der StA, personelle Ressourcen für die Verfahrensbearbeitung zur Verfügung zu stellen. Dies ist insbesondere bei grenzüberschreitenden Sachverhalten von Belang, in denen z.B. das BKA zur Fortführung seiner Ermittlungstätigkeit auf justizielle Rechtshilfe angewiesen ist. In vielen Staaten existieren keine den deutschen Vorschriften vergleichbare Regelungen zur Bekämpfung des Dopings im Sport. In diesen Fällen sind durch die StA z.B. auch Ermittlungen wegen des Verdachts des Betruges zu führen. Die Bekämpfung des Dopings im Sport ist allerdings ein internationales Phänomen, so dass die fehlende Unterstützung einer StA bei der internationalen Zusammenarbeit dem Ermittlungserfolg und damit der Übernahme von Ermittlungen des BKA in originärer Zuständigkeit entgegenstehen kann.

7.6. *Dopingmittel-Mengen-Verordnung (DmMV) – insbesondere Anwendbarkeit durch Polizeien und Zoll*

7.6.1. *Ergebnis der Evaluierung*

Die Anwendbarkeit der DmMV bei der ersten Klassifizierung der sichergestellten Arzneimittel vor Ort durch die Polizei/den ZFD wird als unproblematisch und praxistauglich zur Generierung eines Anfangsverdachts angesehen.

Eine erste Einschätzung des Wirkstoffgehalts wird meist durch Umrechnung der auf den festgestellten Produkten angegebenen Wirkstoffmenge anhand der DmMV oder nach Rücksprache mit der jeweiligen Fachdienststelle vorgenommen. Die genaue Bewertung nach Art und Menge des Produkts erfolgt nach Sicherstellung der Präparate durch ein Gutachten auf Basis einer Laboranalyse.

In den Fällen, in denen der (einfache) Besitz mehrerer der Dopingmittel-Mengen-Verordnung unterfallender Wirkstoffe im Raum steht, wird nach Angaben der StA München I von Verteidigern die Rechtsauffassung vertreten, dass sich die in der DmMV festgelegte nicht geringe Menge nur auf die jeweils einzelnen Wirkstoffe beziehe. Danach bliebe ein Beschuldigter, der beispielsweise zehn verschiedene Dopingwirkstoffe in Be-

sitz hat, die jeweils nur das 0,9-fache der nicht geringen Menge darstellen, straflos. Richtigerweise seien die Mengenüberschreitungen jedoch zusammenzuzählen

7.6.2. *Bewertung*

Insgesamt besteht nach den vorliegenden Rückmeldungen eine hohe Sachkenntnis bei der Anwendung der Vorschriften des AMG und der DmMV. Dies liegt nicht zuletzt an den von BKA (s.u. 7.10.1.) und ZKA (s.u. 7.10.2.) initiierten und intensiv betriebenen internen Schulungsmaßnahmen (u.a. „Handlungsanleitung zur Bekämpfung von Doping im Sport“ des BKA). Eine zeitnahe Anpassung der DmMV an die jeweils geltende Fassung der WADA-Verbotsliste wird als zweckmäßig erachtet.

Derzeit sind in § 6a Abs. 2a S. 3 Nr. 1 AMG als Voraussetzung zur Aufnahme von Dopingmittelsubstanzen in den Anhang des AMG bzw. die DmMV kumulativ der Nachweis zur Eignung zum Doping, zur Gefährlichkeit bei einer medizinisch nicht indizierten Anwendung und einer Anwendung zu Dopingzwecken in erheblichem Umfang erforderlich. Der Nachweis, ob letztere Voraussetzung vorliegt, ist schwierig zu führen und kann häufig nicht zeitnah erbracht werden. Denn diese Voraussetzung setzt dem Wortlaut nach eine bereits praktizierte Anwendung voraus und damit einer Pönalisierung im Vorfeld eines tatsächlich empirisch „erheblichen“ Missbrauchs zu enge Grenzen. Daher sollte hier eine Streichung dieser Voraussetzung geprüft werden (s.u. Ziff. 8.2.1.).

7.7. *Kennzeichnungspflicht – Stärkung der Prävention und Steigerung der Effektivität der Strafverfolgung durch verpflichtende Aufnahme von Warnhinweisen in Packungsbeilagen und Fachinformationen von dopingrelevanten Arzneimitteln (§ 6a Abs. 2 S. 2 ff. AMG)*

Die Regelung, die am 1. November 2007 mit dem DBVG in Kraft getreten ist, galt zunächst nur für neu zugelassene Arzneimittel, seit 2009 dann für alle am Markt befindlichen dopingrelevanten Arzneimittel mit einer nationalen Zulassung. Die Verpflichtung betrifft alle Humanarzneimittel, die nach § 11 AMG nur mit einer Packungsbeilage in den Verkehr gebracht werden dürfen oder für die vom pharmazeutischen Unterneh-

mer eine Fachinformation nach § 11a AMG für Fachkreise zur Verfügung zu stellen ist. Ausgenommen sind Arzneimittel, die nach einer homöopathischen Verfahrenstechnik hergestellt werden. Die Regelung gilt nicht für zentral zugelassene Arzneimittel.

7.7.1. *Ergebnis der Evaluierung*

Im Arzneimittelinformationssystem (AMIS) der Bundesoberbehörden im Geschäftsbereich des BMG (BfArM, PEI) wird jedes Arzneimittel, das mindestens einen dopingrelevanten Stoff aus der aktuellen Verbotliste enthält, als solches gekennzeichnet. Die Zahl der verkehrsfähigen Arzneimittel unterliegt starken Schwankungen, so dass sich aus den AMIS-Angaben keine Aussage über Zu- oder Abnahmen entsprechend gekennzeichnete Arzneimittel herleiten lässt¹⁵. Nach Angaben des BfArM enthalten aktuell (Stand März 2012) ca. 3.200 Arzneimittel von ca. 70.000 verkehrsfähigen Arzneimitteln (ohne Homöopathika und zentral zugelassene Arzneimittel) gesetzlich vorgeschriebene Warnhinweise in der Packungsbeilage und Fachinformation.

Als Problem wird aufgezeigt, dass bei geringen Dosierungen dopingrelevanter Stoffe der Warnhinweis nicht stets den Rückschluss erlaubt, dass die Anwendung des Arzneimittels bei Dopingkontrollen tatsächlich zu positiven Ergebnissen führen kann. Allerdings ist Ziel des Warnhinweises nicht die Sicherstellung einer absoluten Beweiskette (etwa „wenn Aufdruck, dann positive Analyse“), sondern die Warnung der Sportler und die Verhinderung einer Berufung auf eine Unkenntnis der Dopingrelevanz.

In keinem einzigen Verfahren im Erhebungszeitraum spielte die Berufung auf mangelnde Kenntnis einer Dopingrelevanz als Entlastungsmöglichkeit (Tatbestandsausschluss) eine Rolle¹⁶.

¹⁵ Nach AMIS waren 2009 ca. 6.600 von ca. 58.000 und 2011 ca. 3.700 von ca. 44.000 Arzneimitteln entsprechend gekennzeichnet (erfasst nach Stärken ohne Homöopathika und zentral zugelassene Arzneimittel).

¹⁶ Für die Jahre vor der Gesetzesänderung bis einschließlich 2008 liegen nur vereinzelte Rückmeldungen vor, nach denen aber auch in keinem Fall die Strafbarkeit an der (behaupteten) Unkenntnis von der Dopingrelevanz gescheitert wäre.

Der Warnhinweis in der Fachinformation soll der Information der Fachkreise (Ärzte, Apotheker) dienen. Diese haben nicht in jedem Fall entsprechende Kenntnisse über eine Eignung oder Verwendung eines Arzneimittels zu Dopingzwecken.

Die Packungsbeilage und Zusammenfassung der Produktmerkmale (in Deutschland die Fachinformation) sind Teil der Arzneimittelzulassung. Ihr Inhalt ist im EU-Recht festgelegt (v.a. in Art. 59 und 11 der Richtlinie 2001/83/EG zur Schaffung eines Gemeinschaftskodex für Humanarzneimittel). Bei Warnhinweisen besteht in begrenztem Umfang, aber nur bezogen auf die Packungsbeilage, Raum für nationale Besonderheiten (Art. 62 der RL 2001/83/EG). Probleme gibt es in Bezug auf die Umsetzung des deutschen Warnhinweises in der Fachinformation vor allem bei solchen Arzneimitteln, die über ein europäisches Verfahren (dezentralisiertes Verfahren oder Verfahren der gegenseitigen Anerkennung), insbesondere jedoch über ein zentrales Verfahren in der EU zugelassen werden. Unter letzteres fallen die meisten der neueren Dopingmittel aus der Verbotsliste. Trotz des Einsatzes der deutschen Arzneimittelzulassungsbehörden in den EU-Arbeitsgruppen für die Übernahme der deutschen Regelung in das europäische Recht hat die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) bislang die Aufnahme eines Hinweises abgelehnt. Daher gilt der Pflichthinweis derzeit nur für nationale Zulassungen.

Exkurs: Information durch die NADA-Medikamentendatenbank

Die NADA hat im Mai 2008 eine internetbasierte Medikamentendatenbank („NADAMed“) eingerichtet, die eine leicht zugängliche und schnelle Auskunft über die Dopingrelevanz („Wirkstoff/Arzneimittel ist in der angegebenen Darreichungsform erlaubt bzw. verboten“) von Arzneimitteln ermöglicht. Die Datenbank ist nach Symptomen oder Beschwerden gegliedert und enthält eine Auswahl häufig verschriebener oder angefragter Arzneimittel. Bei allen handelt es sich um in Deutschland verkehrsfähige Arzneimittel. Sie umfasst zurzeit etwa 3.000 Arzneimittel und Wirkstoffe und wird ständig fortgeschrieben. Die monatlichen Zugriffszahlen sind dabei kontinuierlich von

800 in 2008 über rund 1.000 in 2009, rund 1.500 in 2010 auf rund 2.200 in 2011 gestiegen. Damit ergeben sich im Schnitt pro Jahr mittlerweile knapp 27.000 Zugriffe bei insgesamt ca. 73.000 Nutzern seit Einrichtung der Datenbank.

7.7.2. *Bewertung*

Bei legal erworbenen Präparaten wird durch die in den Packungsbeilagen enthaltenen Warnhinweise der entlastende Einwand der Unkenntnis des Sportlers/der Sportlerin und seines/ihrer Umfelds deutlich erschwert.

Die Hinweispflicht nach § 6a Abs. 2 S. 2 AMG spielte bei den Ermittlungen der Polizei und des Zollfahndungsdienstes keine Rolle, da in der Regel sogenannte Untergrundware oder ausländische Fertigarzneimittel sichergestellt wurden, die nicht über eine deutsche Packungsbeilage/Fachinformation verfügen (s. auch 7.7.1).

Ärztliche Fachvertreter geben an, dass Ärzte sich Kenntnisse über die Dopingrelevanz von Arzneimitteln eher über in der Praxis angebotene Arzneimittelhandbücher¹⁷ als über im Praxisalltag weniger leicht verfügbare Fachinformationen verschaffen.

Es bleibt unbefriedigend, dass in Deutschland zum Doping geeignete Arzneimittel mit und ohne einen solchen Hinweis auf dem Markt sind, je nach Zulassungsart. Der Dopingwarnhinweis wäre wirksamer, wenn es dazu eine EU-weit einheitliche Hinweispflicht in der Packungsbeilage und Zusammenfassung der Produktmerkmale (Fachinformation in Deutschland) gäbe. Die bisherigen Bemühungen der Bundesregierung auf EU-Ebene sind jedoch nicht erfolgreich gewesen.

¹⁷ Dazu zählt beispielsweise die „Rote Liste“, in der dopingrelevante Arzneimittel über eine besondere Kennzeichnung ausgewiesen sind.

7.8. *Anordnung des erweiterten Verfalls nach § 95 Abs. 1 Nr. 2 a i.V.m. § 98a AMG und § 73d StGB*

7.8.1. *Entwicklung der Fallzahlen*

Maßnahmen bezüglich des erweiterten Verfalls nach § 73d StGB wurden 2011 in 6 Fällen (2010: 15 Fälle) angeordnet. Während 2009 (8 Fälle) 60.000 Euro gesichert wurden, konnten bei weniger Fällen in 2011 326.000 Euro gesichert werden¹⁸, was mehr als einer Verfünffachung der dabei sichergestellten Vermögenswerte entspricht.

7.8.2. *Bewertung*

Die ermittelten Zahlen sind auf den bereits beschriebenen ganzheitlichen Bekämpfungsansatz zurückzuführen. Über die Aufdeckung einzelner krimineller Geschäfte werden vermehrt die genannten Hersteller- und Vertriebsstrukturen ermittelt. Damit nimmt die Zahl der Tatverdächtigen zu und die ihnen zuzurechnenden kriminell erwirtschafteten Gewinne steigen an. Diese ließen sich mit den durch das DBVG geschaffenen Rechtsgrundlagen weitgehend unproblematisch abschöpfen. Es wäre zu begrüßen, wenn die abgeschöpften Gewinne auch der Dopingbekämpfung zufließen (z.B. der NADA Präventionsarbeit). Diese Entscheidung wäre allerdings im Bereich der LJV zu treffen. Dasselbe gilt für weisungsgemäß erbrachte Geldzahlungen im Rahmen des § 153a StPO.

7.9. *Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) gemäß § 95 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 lit. b AMG i.V.m. § 100a Abs. 2 Nr. 3 StPO:*

7.9.1. *Entwicklung der Fallzahlen*

Obwohl sich die Fallzahlen der geeigneten Ausgangsdelikte (Organisierte Kriminalität, s.o. Ziff. 7.1) im Vergleich zum Vorjahr mehr als verdoppelten, ist dieser Trend bei den Maßnahmen der TKÜ nicht festzustellen. In 2011 wurden in 61 Verfahren Maßnahmen der TKÜ durchgeführt (2010: 34 Verfahren, 2009: 60 Verfahren)¹⁹.

¹⁸ Anders als in Tab. 3/Abb. 2 bezieht sich die Aussage auf die Angaben der Polizei und des Zolls.

¹⁹ Anders als in Tab. 3/Abb. 2 bezieht sich die Aussage auf die Angaben der Polizei und des Zolls

7.9.2. *Bewertung*

Ein Grund für den geringen Einsatz der TKÜ dürfte darin bestehen, dass der Handel mit anabolen Steroiden und anderen dopingrelevanten Arzneimitteln überwiegend über das Internet abgewickelt wird. Dabei werden durch die Täter Kommunikationswege genutzt, die eine polizeiliche Überwachung ausschließen oder deutlich erschweren sollen. So wird die Kommunikation z.B. über E-Mail verschlüsselt über im Ausland befindliche Server geführt. Durch die Strafverfolgungsbehörden ist daher – wenn überhaupt – die täterseitige Kommunikation nur mit erhöhtem personellem, finanziellem und technischem Aufwand ermittelbar. Dazu treten rechtliche Zweifelsfragen wie die Beschlagnahmefähigkeit von ausländischen E-Mail-Accounts oder des staatlichen Zugriffs auf verschlüsselte Kommunikation im Internet.

7.10. *Organisatorische Maßnahmen und Zuständigkeiten*

Sowohl das BKA als auch der Zoll haben organisatorische und inhaltliche Maßnahmen zur Dopingbekämpfung ergriffen.

7.10.1. *Maßnahmen des BKA*

Die Zuständigkeiten der Polizei richten sich nach §§ 161, 163 StPO. Durch das DBVG wurden die Zuständigkeiten des BKA erweitert. Hierzu wird auf die Ausführungen oben unter Ziff. 7.5 verwiesen.

Die Verabschiedung des DBVG und die damit verbundene Zuweisung einer originären Ermittlungszuständigkeit des BKA zur Bekämpfung des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Arzneimitteln, die eine Sachaufklärung im Ausland erfordern sowie damit im Zusammenhang begangener Straftaten einschließlich der international organisierten Geldwäsche, wurde im BKA durch die Einrichtung eines Zentralstellenreferates und eines spezialisierten Ermittlungsbereiches unterlegt.

Die aufbauorganisatorischen Veränderungen im BKA zogen ebensolche bei den Landeskriminalämtern nach sich. Es existieren bei den Landeskriminalämtern und auf örtlicher Ebene Fachbereiche zur Bekämpfung der Arzneimittelkriminalität, die

entweder dem Fachbereich Wirtschaftskriminalität oder der Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität zugeordnet sind.

Vom BKA wurden zur Unterstützung und unter Einbindung der Polizeien der Länder Konzepte zur Bekämpfung der verschiedenen Phänomene der Arzneimittelkriminalität entwickelt. So wurde durch die „Handlungsanleitung zur Bekämpfung von Doping im Sport“ ein bundesweit gültiger Standard bei der polizeilichen Sachbearbeitung von Dopingfällen definiert.

Das BKA hat ein modulares Aus- und Fortbildungskonzept für Angehörige von Dienststellen entwickelt, die für die Bekämpfung der Arzneimittelkriminalität zuständig sind. Dieses gliedert sich in

- Tagung der Leiter der Zentralen Fachdienststellen,
- Speziallehrgänge des BKA zur „Bekämpfung der Arzneimittelkriminalität“, „Arzneimittelkriminalität, Tatmedium Internet“ und „Arzneimittelkriminalität für KT-Sachverständige“,
- Tagung der Sachbearbeiter zur Bekämpfung der Arzneimittelkriminalität.

Über Extrapol²⁰ werden vom BKA umfangreich aktuelle Informationen und Hintergründe zu den Phänomenbereichen der Arzneimittelkriminalität zur Verfügung gestellt.

Bei der Leichtathletik-WM 2009 und der Ski-WM 2010 wurden zwischen den Verbänden und den örtlich zuständigen Strafverfolgungsbehörden sowie dem BKA Absprachen hinsichtlich eines koordinierten Vorgehens getroffen, um sowohl eine sportrechtliche als auch eine strafrechtliche Verfolgung sicherzustellen. Die über einzelne Veranstaltungen hinausgehende operative Zusammenarbeit der NADA, der StA München I und des BKA verfolgt die ganzheitliche Betrachtung des Phänomens „Doping im Spitzensport“ durch die Verbindung der Kompetenzen und Möglichkeiten der NADA mit den Zuständigkeiten der staatlichen Strafverfolgungsbehörden sowie des dort vorhandenen kriminalistisch-kriminologischen Fachwissens.

²⁰ Extrapol ist die Informations- und Kommunikationsplattform der Deutschen Polizeien des Bundes, des ZFD und der Länderpolizeien.

Diese Zusammenarbeit soll das frühzeitige Erkennen von Netzwerken ermöglichen, die auffälligen Sportlern Möglichkeiten zur illegalen Leistungssteigerung verschaffen.

Die Bekämpfung des Dopings im Sport erfordert darüber hinaus auch eine internationale polizeiliche Zusammenarbeit. Das BKA ist Mitglied der INTERPOL Working Group of Experts in Doping (IWG). Zudem beschloss die 79. Generalversammlung der IKPO (INTERPOL) auf Initiative des BKA, ab 2010 die Bekämpfung der Arzneimittelkriminalität insgesamt zu einem priorisierten Aufgabenbereich von INTERPOL zu machen.

Vom BKA wird mit Unterstützung anderer Mitgliedstaaten der Aufbau besonderer Analysekompetenzen bei EUROPOL zur Bekämpfung der Arzneimittelkriminalität und insbesondere des Dopings im Sport betrieben. Ziel ist der Aufbau eines Analysebereiches für das Kriminalitätsphänomen.

7.10.2. *Maßnahmen des Zolls*

Aufgaben der deutschen Zollverwaltung sind u. a. die Überwachung der Einhaltung von gemeinschaftlichen und nationalen Vorschriften, die das Verbringen von Waren in, durch und aus dem Geltungsbereich dieser Gesetze verbieten oder beschränken. Zu diesen nationalen Vorschriften zählt auch das AMG. Die Zolldienststellen treffen dabei keine eigenen Entscheidungen über die Einhaltung arzneimittelrechtlicher Vorschriften, sondern wirken dahingehend mit, dass sie die dafür zuständigen Überwachungsbehörden der Länder informieren, welche dann die weiteren Maßnahmen treffen. Parallel hierzu ist die Einbindung des Zollfahndungsdienstes zur Einleitung strafprozessualer Maßnahmen vorgesehen.

Neben den Tätigkeiten des Zollabfertigungsdienstes und der Kontrolleinheiten ist es originäre Aufgabe des ZFD, steuerstrafrechtliche Ermittlungsverfahren bei Verbringungs- bzw. Einfuhrverboten gegen das AMG zu führen (§§ 208 Abs. 1 i. V. m. 369 Abs. 1 Nr. 2, 372 Abgabenordnung [AO] sowie § 26 Abs. 1 Zollfahndungsdienstgesetz [ZFdG]).

Das ZKA ist gemäß § 2 ZFdG Zentralstelle des deutschen ZFD – bestehend aus bundesweit acht Zollfahndungsämtern – und als Mittelbehörde weisungsbefugt. Als Zentralstelle nimmt das ZKA für den Zollfahndungsdienst nach § 3 Abs. 2 des ZFdG die gesetzlich zugewiesene Aufgabe der einzelfallunabhängigen Marktbeobachtungen wahr. Im ZKA fließen die Erkenntnisse aus der Überwachung des Warenverkehrs und den strafrechtlichen Ermittlungen zusammen. Zur Verhinderung weiterer illegaler Einfuhren und Verbringungen von Dopingmitteln werden die so gewonnenen Risikoindikatoren bewertet und national und international gesteuert.

Aufgrund der generell gestiegenen Bedeutung der Arzneimittelkriminalität wurde erstmalig im Dezember 2011 ein bundesweiter Pilot-Lehrgang „Bekämpfung der Arzneimittelkriminalität“ für den ZFD durchgeführt. Für die Folgejahre sind jährlich jeweils zwei dieser Speziallehrgänge vorgesehen. Die Ermittlungsbeamten des ZFD aus dem Bereich Arzneimittelkriminalität treffen sich zudem jährlich im Rahmen einer nationalen mehrtätigen Dienstbesprechung; daneben ist auch das ZKA Mitglied der INTERPOL „Working Group of Experts in Doping“ (vgl. oben 7.10.1.).

Im Verlauf der durch den ZFD geführten Ermittlungsverfahren aufgrund des Verstoßes gegen die Verbringungs- bzw. Einfuhrverbote (§ 96 Nr. 4, Nr. 18e AMG) ergibt sich in vielen Fällen ein tateinheitlicher Verstoß gegen Tatbestände des § 95 AMG, aus dem sich u. a. auch die entsprechende Strafbarkeit der Verstöße gegen die Dopingverbote des § 6a AMG ergibt (§ 95 Abs. 1 Nr. 2a und Nr. 2b). So führte z. B. der Aufgriff einer Zollstelle von 1 kg Arzneimittelwirkstoff (Testosteronenantat) aus China im Laufe der Ermittlungen des ZFD zur Identifizierung eines in Deutschland illegal betriebenen „Labors“ zur Herstellung von gesundheitlich besonders bedenklichen anabolen Steroiden zur Verwendung im Breitensport. Die Betreiber eines solchen sog. „Untergrundlabors“ benötigen zur Herstellung ihrer Präparate stets Wirkstoffe, die z. B. aus China oder Indien bezogen und nach Deutschland geschmuggelt werden.

7.10.3. *Bewertung*

Das BKA, die Polizeien der Länder und die Zollverwaltung haben sich organisatorisch und inhaltlich auf die Anforderungen zur Bekämpfung des Deliktsfelds Doping eingestellt. Dabei haben die unterschiedlichen Ermittlungsansätze von Zoll und Polizei keinen Einfluss auf die „Praxistauglichkeit“ der durch das DBVG geschaffenen Regelungen.

Allerdings wäre auf Landesebene sowohl bei den Polizeien (z.B. Einrichtung spezieller polizeilicher Sonderermittlungsgruppen auf örtlicher Ebene) als auch bei den StA teilweise eine stärkere Spezialisierung aufgrund der Komplexität der Materie begrüßenswert. Denn strafrechtliche EV auf dem Gebiet der Dopingkriminalität sind je nach örtlicher StA bei unterschiedlichen Dezernaten anhängig. Zum Teil sind die Verfahren als Annex der BtM-Kriminalität im Rauschgiftbereich angesiedelt, mancherorts gehören sie auch zu den Abteilungen zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität oder den allgemeinen Rechtsabteilungen und vereinzelt zu den OK-Abteilungen.

8. Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen

Aus der vorstehenden Evaluierung ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen.

8.1. *Nach Inkrafttreten des Gesetzes bereits umgesetzte oder in Umsetzung befindliche gesetzliche und andere Maßnahmen*

8.1.1. *Anpassungen im AMG in § 6a Abs. 2a S. 1 (Ausdehnung des Besitzverbots auf Wirkstoffe) und Folgeänderungen*

Durch Änderung des § 6a Abs. 2a S. 1 AMG mit dem Gesetz zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften (BGBl. 2009 I S. 1990, 3578) erfolgte eine Ausdehnung des Besitzverbots auf Wirkstoffe. Damit werden Fälle erfasst, in denen z.B. Bodybuilder anabole Steroide bestellen und sich daraus intramuskuläre Injektionslösungen herstellen. Diese anabolen Substanzen sind keine Arzneimittel – es sei denn sie werden in unverarbeitetem Zustand zu sich genommen – sondern sind den Wirkstoffen zuzuordnen. Mit dem Arzneimittel-

marktneuordnungsgesetz (BGBl. 2010 I S. 2262) wurde die Strafvorschrift in § 95 Abs. 1 Nr. 2b AMG entsprechend ergänzt.

Durch diese Ergänzung ist eine Strafbarkeitslücke geschlossen worden. Damit wurde auch einer berechtigten Forderung der Strafverfolgungsbehörden entsprochen.

8.1.2. *Dynamische Verweisung auf die Verbotsliste*

Vereinzelt wurde in der Wissenschaft der Verweis in § 6a Abs. 2 S. 1 AMG (dort erfolgte ein Verweis auf die erstmalige Veröffentlichung im BGBl. II von 1994) als statische Verweisung interpretiert. Zur Konkretisierung, dass sich die generellen Verbote des § 6a Abs. 1 AMG und die Warnhinweispflichten auf die jeweils gültige Fassung des Anhangs des Europaratsübereinkommens stützen („dynamische Verweisung“), ist eine Änderung dieser Vorschrift („in der jeweils geltenden Fassung des Anhangs des Übereinkommens“) vorgenommen worden (im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften; Inkrafttreten für Oktober 2012 vorgesehen²¹).

8.1.3. *Umstellung der Anzeigepraxis der NADA*

Um eine zielführendere Umsetzung der bereits in den Auflagen der Zuwendungsbescheide verankerten *Verpflichtung zur Anzeige* zu erreichen, ist das BMI im Herbst 2010 an NADA und DOSB herantreten. Zum 01.01.2011 hat die NADA in Abstimmung mit dem DOSB ihre Anzeigepraxis umgestellt: Nunmehr erfolgt in *allen* Fällen positiver Befunde, die eine nicht-spezifische Substanz betreffen (also z.B. das Anabolikum Testosteron oder das Hormon Erythropoetin), noch vor Mitteilung an den betroffenen Athleten eine Anzeigenerstattung bei der zuständigen StA. Nur bei Testergebnissen, die eine spezifische Substanz betreffen (also z.B. Stoffgruppen der Diuretika, Cannabinoide, Narkotika) oder bei sonstigen möglichen Verstößen gegen Anti-Dopingbestimmungen wird ggf. der Ausgang des sportrechtlichen Verfahrens abgewartet, um das Ergebnis

²¹ Im Zweiten Gesetz zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften, zum Nachweis siehe oben in Fn. 14.

in eine (mögliche) Übermittlung an die StA mit einbeziehen zu können.

8.1.4. *Verbesserung Informationsaustausch NADA/BKA/ZKA/StA*

Auch zu diesem Zweck ist bereits im Juli 2010 vom BKA und der StA München I der Entwurf eines „Konzepts zur operativen Zusammenarbeit der NADA, der StA München I und des BKA bei der Bekämpfung des Dopings im Spitzensport“ ausgearbeitet worden. Seit Sommer 2011 gibt es auf dieser Basis bei der NADA eine interne „Task Force“, in die die Leiter der relevanten Ressorts (Dopingkontrollsystem, Medizin und Recht) eingebunden sind und die in Abstimmung mit BKA, ZKA/ZFD, StA München I und Freiburg in eigener Verantwortung dopingrelevante Verdachtsmomente auswertet.

8.1.5. *Doping-Warnhinweis in Packungsbeilage und Fachinformation*

Das BMI hat die „Sport Unit“ der Generaldirektion Bildung und Kultur der EU-Kommission gebeten, sich für eine einheitliche europäische Lösung in der Kennzeichnungspflicht gegenüber der zuständigen Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher stark zu machen. Die Bestrebung nach einer europäischen Warnhinweisregelung wird bislang nur von Österreich unterstützt.

Weitergehender Bedarf für Änderungen der aktuellen gesetzlichen Regelungen im AMG (weitere Ausnahmen von der Hinweispflicht z.B. bei geringen Dosierungen) wird derzeit nicht gesehen.

8.1.6. *Anpassung der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)*

Die 2007 entwickelten Erfassungsmöglichkeiten von Straftaten nach dem Arzneimittelgesetz in der PKS werden derzeit überarbeitet. Hierzu schlägt das BKA der zuständigen Bund-Länder-Kommission PKS eine Erweiterung des entsprechenden Straftatenschlüssels vor. Die künftige Erfassung soll eine detailliertere Aufschlüsselung des Phänomenbereichs anhand der neu zu erfassenden Parameter enthalten. Hierdurch soll eine differenzierte Auswertung des Phänomens Doping im Sport auch über

den gesetzlichen Evaluierungszeitraum hinaus gewährleistet werden.

8.2. *Weitere zielführende gesetzliche und andere Maßnahmen*

Die folgenden gesetzlichen und anderen Maßnahmen erscheinen auf der Basis der Evaluierung des DBVG im Sinne einer weiteren Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport zielführend.

Gesetzliche Maßnahmen

8.2.1. *Änderung der Voraussetzungen für die Festlegung der dem Besitzverbot unterstellten Stoffe*

Der in § 6a Abs. 2a S. 3 Nr. 1 AMG als Voraussetzung zur Aufnahme von Dopingmittelsubstanzen in den Anhang des AMG bzw. die DmMV u.a. enthaltene Nachweis einer Anwendung zu Dopingzwecken in „erheblichem Umfang“ ist bei in der Verbotstabelle neu nachgetragenen Stoffen schwierig zu führen und kann häufig nicht zeitnah erbracht werden (s.o. 7.6.2.). Daher sollte diese Voraussetzung künftig gestrichen werden.

8.2.2. *Einführung einer weiteren Tathandlung des „Erwerbs“ von Dopingmitteln*

Die StA München I und Frankfurt a.M. sowie der ZFD haben anhand von praktischen Beispielen dargelegt, dass die Einführung eines zusätzlichen Verbotstatbestands des „Erwerbs“ von Dopingmitteln rechtliche Zweifelsfragen bereinigen könnte, da der – grundsätzlich strafbewehrte – Versuch des Besitzes häufig schwierig nachzuweisen ist und zudem ein Mehr an tatsächlicher Nähe zu den inkriminierten Stoffen verlangt als ein möglicher/versuchter Erwerb. Dies betrifft z.B. „Posteinfuhrfälle“: Wenn Lieferungen verbotener Dopingmittel vom Zoll abgefangen werden, so dass sie den Adressaten/Erwerber nicht erreichen, erlangt dieser folglich auch keinen unmittelbaren Besitz.

Für diese Forderung spricht, dass die bisherige Begründung einer Strafbarkeit über das Konstrukt eines „versuchten (mittelbaren) Besitzes“ rechtsdogmatisch nicht unumstritten ist. Dessen Strafbarkeit ergibt sich aus § 95 Abs. 1 Nr. 2b und § 95 Abs. 2 AMG, allerdings wird hierbei die Strafbarkeit über den Versuch

weit in das Vorfeld des Besitzes als tatsächlicher Sachherrschaft vorverlagert²².

Ein Erwerbsverbot sollte dabei aus rechtssystematischen Gründen auf die Stoffe und die Menge nach der geltenden Besitzverbotsregelung (§ 6a Abs. 2a AMG) beschränkt werden, weil die Strafbarkeit des Erwerbs als dessen Vorstufe der des Besitzes entsprechen sollte. In diesem Fall wäre auch der Erwerb von Wirkstoffen, wie von den betroffenen Kreisen gefordert, erfasst.

Zur Umsetzung wäre in § 6a Abs. 2a Satz 1 und § 95 Abs. 1 Nr. 2b AMG jeweils die Tathandlung „Erwerb“ zu ergänzen.

8.2.3. *Erweiterung des Vortatenkatalogs des § 261 StGB*

Die in § 4 Abs. 1 Nr. 1 BKAG neu geschaffene originäre Ermittlungszuständigkeit für Fälle des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Arzneimitteln (BGBl 2007 I, S. 2510 ff.) schließt nach dem Wortlaut des Gesetzes die Zuständigkeit für die damit im Zusammenhang begangenen Straftaten einschließlich der international organisierten Geldwäsche ein. Materiell-rechtlich findet dies in § 261 StGB teilweise keine Entsprechung, da Straftaten nach § 95 AMG keine tauglichen Vortaten der Geldwäsche gem. § 261 Abs. 1 StGB darstellen.

²² Hinzuweisen ist in diesem Kontext auf die zur Tatbestandsalternative des Erwerbs von Betäubungsmitteln im Sinne von § 29 Abs. 1 Nr. 1 BtMG bestehende Rechtsprechung, da die Praxis sich bei der Auslegung einer weiteren Tatbestandsalternative in § 6a Abs. 2a Satz 1 und § 95 Abs. 1 Nr. 2b AMG vermutlich an der bereits zum BtMG existierenden Judikatur orientieren dürfte. Danach liegt ein Erwerb von Betäubungsmitteln vor, wenn der Täter die eigene tatsächliche Verfügungsgewalt über das Betäubungsmittel auf abgeleitetem Wege, das heißt im einverständlichen Zusammenwirken mit dem Vorbesitzer durch ein Rechtsgeschäft erlangt und die Verfügungsgewalt ausüben kann (vgl. *Körner/Patzak/Volkmer*, BtMG, 7. Aufl., § 29, Teil 10 Rn. 4). Auch beim Erwerb wird also die Erlangung tatsächlicher Verfügungsgewalt vorausgesetzt. Der Übergang von der straflosen Vorbereitungshandlung zum Versuchsstadium soll jedoch beim Erwerb von Drogen über den Postversand überschritten sein, wenn nach mündlicher, schriftlicher oder telefonischer Bestellung der Lieferant vereinbarungsgemäß die Rauschgiftsendung bei der Post im In- oder Ausland zur Weiterleitung an den Käufer aufgegeben hat, da nach Vorstellung beider Vertragsparteien bei ungestörtem Fortgang die Tatbestandsverwirklichung erreicht wird (a.a.O., Rn. 39).

Fortschreibung des Beispielverfahrens des BKA: EV der StA Bonn gg. international agierenden Anabolikahändlering („Mr. Moxy“):

Die aus dem illegalen Anabolikahandel stammenden Gelder der Organisation flossen u. a. in deutsche Immobilienfirmen in Berlin und Oberhausen. Insgesamt wurden auf diese Weise rund 650.000 Euro in Immobilienprojekte in Deutschland investiert. Der Tatvorwurf der Geldwäsche gegen die Geschäftsführer der Immobilienfirmen sowie einen Mittelsmann in Deutschland ließ sich nicht erhärten. Da Verstöße gegen das Arzneimittelgesetz nicht vom Vortatenkatalog der Geldwäsche im § 261 StGB umfasst sind, hätte die Beweisführung zur Geldwäsche nur über den schwierigen Nachweis der kriminellen Vereinigung erfolgen können.

Allerdings kann die Absicht, strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen zu erleichtern, nicht ohne Weiteres als Begründung für die Erweiterung eines materiell-strafrechtlichen Tatbestandes herangezogen werden.

Es sollte geprüft werden, ob der Straftatenkatalog des § 261 Abs. 1 Nr. 2b StGB auf Straftaten nach § 95 Abs. 1 AMG unter den in § 95 Abs. 3 AMG genannten Voraussetzungen erweitert werden sollte, so wie dies für den unerlaubten Handel mit Betäubungsmitteln bereits der Fall ist.

8.2.4. Vereinheitlichung der Sachbehandlung von Dopingstraftaten

Wie sich im Rahmen der Evaluation bei den verschiedenen Experteninterviews gezeigt hat, werden bei Ermittlungen wegen Straftaten gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 2b AMG von den StA teilweise unterschiedliche Maßstäbe an die erforderliche Intensität der Verdachtsmomente gestellt, die die Einleitung von Ermittlungen wegen Besitzes einer nicht geringen Menge an Dopingmitteln erfordern. Hier könnte über gezielte Schulungs- und Fortbildungsangebote für die mit Dopingstraftaten befassten Staatsanwälte, Polizei- und Zollbeamte der Erfahrungsaustausch gefördert und eine größere Einheitlichkeit der Rechtspraxis erzielt werden.

Die praktischen Erfahrungen der Schwerpunkt-StA München I, die bereits wiederholt Schulungen (insbesondere für ermittelnde Beamte) durchgeführt hat, zeigen, dass auch seitens der Justiz durchaus der Bedarf für entsprechende Fortbildungsmaßnahmen gesehen wird.

8.2.5. Aufnahme der NADA in die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV)

Von den Justizverwaltungen sollte geprüft werden, in die bundeseinheitlichen Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) einen Abschnitt zu Verdachtsfällen nach dem Arzneimittelgesetz (Dopingstraftaten) aufzunehmen. Bei Verfahren mit eindeutigen Bezügen zum Leistungssport könnte es für die Ermittlungsbehörden angezeigt sein, bei der NADA um sachdienliche Auskünfte, z. B. zu positiven Testergebnissen oder sonstigen Erkenntnissen bezüglich des tatverdächtigen Sportlers, zu ersuchen.

Um die ermittelnde StA über die Existenz der NADA in Kenntnis zu setzen und die Zusammenarbeit mit der NADA zu stärken, könnte in die RiStBV ein entsprechender Bearbeitungshinweis eingefügt werden, wonach es in Strafsachen, die Straftaten nach den §§ 6 a, 95 Abs. 1 Nr. 2 a, 2 b, und 3 Nr. 2 AMG zum Gegenstand haben (Dopingstraftaten) und die einen Bezug zu Leistungssportlern bzw. deren Ärzten, Trainern, Betreuern oder Funktionären aufweisen, zweckmäßig sein kann, mit der NADA in Verbindung zu treten. Denn diese kann aufgrund der Sachnähe bei der Aufklärung der Tathintergründe und des Täterumfelds helfen.

Auf diese Weise könnte der bereits erheblich verbesserte Informationsaustausch der NADA mit den staatlichen Ermittlungsbehörden (s.o. 8.1.3. u. 8.1.4.) weiter optimiert werden.

Andere empfehlenswerte Maßnahmen

8.2.6. Einrichtung weiterer Schwerpunktstaatsanwaltschaften

Die Einrichtung weiterer Schwerpunktstaatsanwaltschaften gem. § 143 Abs. 5 GVG durch die Justizministerinnen und Jus-

tizminister der Länder könnte die Effektivität der Dopingbekämpfung durch Spezialisierung und Bündelung der Ermittlungskompetenz im Einzelfall deutlich stärken. Bisher durchweg positive Erfahrungen aus der Praxis (StA München I) scheinen diesen Ansatz, der in der Fachwelt ebenfalls eine breite Unterstützung erfährt²³, zu bestärken.

Zuletzt ist die Landesregierung von Baden-Württemberg dieser wiederholt auch von den Sportministern des Bundes und der Länder vorgetragene Anregung mit Einrichtung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft zum 1. April 2012 gefolgt. Die Koalitionsvereinbarung der die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen tragenden Parteien weist für die Legislaturperiode 2012 bis 2017 ebenfalls einen Prüfauftrag zur Einrichtung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft aus. Es wäre begrüßenswert, wenn weitere Länder – insbesondere auch im norddeutschen Raum – diesem Beispiel folgen würden.

8.2.7. *Bundesweite Einführung eines Js.-Aktenzeichens „DOP“*

Die Einführung eines Js.-Aktenzeichens „DOP“ (s.o. 4.3.) erfolgte laut Auskunft der Senatsverwaltung für Justiz des Landes Berlin arbeitstechnisch ohne großen Mehraufwand. Das Merkmal ermöglicht eine differenziertere Auswertung der relevanten Verfahrenszahlen als zuvor. Im Zuge der Einführung des Datenverarbeitungssystems MESTA („Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automation“) zum 1. Januar 2012 in Berlin erfolgte im Rahmen der sog. Katalogpflege eine Übernahme des Verfahrensmerkmals „DOP“. Bislang sind dort auch keine Probleme in Zusammenhang mit der Überleitung des Merkmals in das neue System bekannt geworden.

Die Einführung eines Js.-Aktenzeichens „DOP“ auch in anderen Ländern könnte daher mit verhältnismäßig geringem Arbeitsaufwand (gerade auch nach Einführung des Datenverarbeitungssystems MESTA) eine differenziertere Auswertung der relevanten Verfahrenszahlen ermöglichen.

²³ Vgl. nur aus der Literatur bereits *Körner* Kriminalistik 2003, 101 (102); *Zypries* dvs-Informationen 16 (2001), 4, 29, 33, *Jahn* in: Prisma des Sportrechts, 2006, 33 (48); aus dem organisierten Sport z.B. DOSB-Präsident *Bach*, DOSB-Presse Nr. 18/2011, S. 5 und Rechtskommission des Sports gegen Doping (*ReSpoDo*) Abschlussbericht, 2005, S. 38.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der nach dem Evaluierungszeitraum auslaufenden gesonderten statistischen Erfassung von EV, die dieser Erhebung zugrunde liegt.

Sofern sich für den Bund durch Maßnahmen Mehrbedarfe an Sach- oder Personalmitteln ergeben, sind diese finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan auszugleichen.

8.3. *Darüber hinaus geprüfte Vorschläge*

Die folgenden Vorschläge wurden im Rahmen der Evaluierung eingehend erörtert, erscheinen im Ergebnis aber nicht zielführend.

8.3.1. *Erweiterung der generellen Dopingverbote um weitere Tathandlungen („Verbringen“ oder „Handeltreiben“)*

Insbesondere das ZKA hat vorgetragen, dass eine bessere strafrechtliche Verfolgung möglich wäre, wenn es auch einen Straftatbestand des „Verbringens“ als Begehungsmodalität gäbe. Zur Begründung wird auf entsprechende Regelungen in § 29 BtMG bzw. auf das strafbewehrte Verbringungsverbot in § 73 Abs. 1b Satz 1 i.V.m. § 96 Nr. 18e AMG für *gefälschte* Arzneimittel und Wirkstoffe verwiesen.

Unter Verweis auf eine entsprechende Regelung im BtMG wird des Weiteren auch die Einführung der Tathandlung „Handeltreiben“ gefordert. Zur Begründung wird vorgetragen, dass der Begriff des „Handeltreibens“ deutlich weiter gefasst sei als der des „Inverkehrbringens“. Unter „Handeltreiben“ wird jede eigennützige, auf Güterumsatz gerichtete Tätigkeit verstanden. Vollendetes Handeltreiben wäre damit auch in den Fällen erfüllt, in denen ein Dopingmittelhändler verbindlich Arzneimittel zum Zwecke der gewinnbringenden Weiterveräußerung bestellt, auch wenn er die Lieferung tatsächlich nicht erhält. Allerdings wäre auch in diesen Fällen an eine Versuchsstrafbarkeit des Besitzes nach § 6a Abs. 2a AMG zu denken (s.o. Ziff. 8.2.2.).

Eine Erweiterung der generellen Dopingverbote in § 6a Abs. 1 AMG um die o.g. Tathandlungen wird nicht als sachgerecht angesehen. Die Forderungen sind bekannt und teils auch schon

2007 im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagen worden; sie werden jetzt erneut in dem vom Bayerischen Staatsministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vorgestellten Diskussionsentwurf zur Verschärfung der Vorschriften gegen Doping im Sport vom 25.06.2012 (bayerischer Diskussionsentwurf) unterbreitet²⁴. Seinerzeit wie auch heute wird kein Erfordernis für eine Übernahme gesehen. Gegen eine Erweiterung der o.g. Strafvorschriften um die Tatbestandsvarianten aus dem BtMG sprechen verschiedene Gründe:

- Die Schaffung eines gesonderten Straftatbestandes für das unerlaubte Verbringen von Dopingmitteln wird für nicht erforderlich erachtet. Das Verbringungsverbot in § 73 AMG dient der Sicherheit des Arzneimittelverkehrs. Der Verbraucher soll bereits im Vorfeld vor gesundheitlichen Gefahren geschützt werden, indem nicht der Vorschrift entsprechende Arzneimittel schon an der Grenze abgefangen und deren Einfuhr verhindert wird²⁵. Schon nach derzeitiger Rechtslage stellt das unerlaubte Verbringen von Arzneimitteln bei gefälschten Arzneimitteln eine Straftat (§ 73 Abs. 1b Satz 1, § 96 Nr. 18e AMG), in allen anderen Fällen eine Ordnungswidrigkeit dar (§ 73 Abs. 1 oder 1a, § 97 Abs. 2 Nr. 8 AMG).
- Bei der Einführung einer etwaigen Strafbarkeit des Verbringens für Dopingmittel in reinen Transitfällen – analog zu den gefälschten Arzneimitteln – ist zu bedenken, dass, wenn z.B. Dopingmittel aus einem Land A in ein anderes Land B versandt werden und diese Dopingmittel die deutsche Grenze passieren, eine Straftat vorläge, und zwar unabhängig davon, ob im Herkunftsland A oder Empfängerland B überhaupt eine Dopingstrafbarkeit gegeben ist. Bei gefälschten Arzneimitteln ist die Unterbindung auch des Transits durch Deutschland erwünscht, da die Ware an sich und unabhängig vom Verwendungszweck bereits illegal ist und unter keinen Umständen in den Verkehr gelangen soll. Diese Sachlage ist bei nicht gefälschten Arzneimitteln so nicht gegeben. Hier entsteht die Gefahrenlage erst durch die

²⁴ In § 6a Abs. 1 Nrn. 1-3 des bayerischen Diskussionsentwurfs sollen fortan „umfassend alle möglichen verbots- und strafwürdigen Handlungsweisen, die den Umgang mit Dopingmitteln betreffen“ (a.a.O., S. 21) erfasst werden.

²⁵ OLG Karlsruhe NJW-RR 2002, 1206 (1207).

missbräuchliche Anwendung. Im Bereich der Fälschungen sind die Regelungen EU-weit harmonisiert, dies ist im Bereich der Dopingdelikte nicht gegeben.

- Durch das Zweite Gesetz zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften²⁶ wird die Definition von gefälschten Arzneimitteln und gefälschten Wirkstoffen über die bisher erfassten falschen Angaben über die Identität und die Herkunft auch auf falsche Angaben hinsichtlich des Vertriebswegs ergänzt. In vielen Fällen dürfte bei dem Verbringen von Dopingmitteln der Straftatbestand des Verbringens von gefälschten Arzneimitteln zu bejahen sein und es stünden damit auch die entsprechenden strafprozessualen Instrumente zur Verfügung.
- Ferner ist zu berücksichtigen, dass das unerlaubte Verbringen von Arzneimitteln in vielen Fällen einhergeht mit einer versuchsweisen Verwirklichung weiterer Straftatbestände (Versuch des Inverkehrbringens, § 6a Abs. 1, § 95 Abs. 1 Nr. 2a; § 21 Abs. 1, § 96 Nr. 5 AMG). Da bei dem Versuch des Inverkehrbringens der Besteller/Empfänger Teilnehmer dieser Taten ist, können strafprozessuale Maßnahmen grundsätzlich auch gegen diesen gerichtet werden.

Die weit überwiegenden Fälle des Handeltreibens mit Dopingmitteln sind bereits durch andere Strafvorschriften erfasst. So unterfällt das Handeltreiben mit verschreibungspflichtigen Arzneimitteln außerhalb von Apotheken der Strafnorm des § 95 Abs. 1 Nr. 4 AMG. Auch der Versuch ist hier strafbar nach § 95 Abs. 2 AMG.

Etwaigen Strafbarkeitslücken könnte, insbesondere wenn die Versuchsstrafbarkeit in die Betrachtung mit einbezogen wird, durch die oben befürwortete Einführung eines Erwerbsverbots begegnet werden (siehe Ziff. 8.2.2.).

Eine Anlehnung an sämtliche Verbote des BtMG ist unbeschadet der o.a. Einführung eines Erwerbsverbots und des fehlenden Nachweises der Rechtsgüterparallelität, der erst eine Parallelität der Tathandlungen plausibel machen könnte, weniger praktikabel, da die Verbote im BtMG grundsätzlich streng an die

²⁶ Fundstellennachweis siehe hier oben in Fn. 14.

Betäubungsmittel anknüpfen, also rein „stoffbezogen“ sind, während die Dopingverbote des AMG die Zweckbestimmung „zu Dopingzwecken im Sport“ voraussetzen. Diese Zweckbestimmung beim „Hintermann“, dem Einführenden oder dem Käufer nachzuweisen, dürfte im Einzelfall, auch wenn nur eine Anpassung an einzelne Tatbestandsmerkmale wie „Handeltreiben“ erfolgt, nur schwer gelingen.

8.3.2. *Einführung eines generellen Besitzverbots ohne Anknüpfung an eine nicht geringe Menge*

Die StA München I regt – in Übereinstimmung mit dem bayerischen Diskussionsentwurf vom 25.06.2012²⁷ – die Abkopplung der Strafbarkeit des Besitzes von Dopingmitteln unbeschadet der Menge entsprechend der Regelungen im BtMG an.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Regelung im BtMG an die grundsätzliche Gefährlichkeit der Stoffe anknüpft, während das Besitzverbot von Dopingmitteln dazu dient, den Handel mit diesen Mitteln zu verhindern. Von einem Handeltreiben ist allerdings erst ab einer gewissen Menge des Dopingmittels auszugehen. Dies spricht vom Gesetzeszweck her gegen ein vollständig mengenunabhängiges Besitzverbot. Darüber hinaus liegt den Dopingmitteln – anders als den Betäubungsmitteln – *kein* wissenschaftlich nachgewiesenes Suchtpotenzial zugrunde, so dass eine andere Gefährdungslage gegeben ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem „Cannabis-Beschluss“ vom 9. März 1994 zur Rechtfertigung eines strafbewehrten Besitzverbots neben einer greifbaren Gesundheitsgefährdung sowie der Gefahr einer psychischen Abhängigkeit für den einzelnen Anwender die Gefährdung fremder Rechtsgüter und damit über die (straflose) Selbstgefährdung hinausgehende Gemeinschaftsbelange aufgeführt. Darüber hinaus gebietet der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Natur des Strafrechts als *Ultima ratio* eine restriktive Herangehensweise²⁸. Zudem sollte die uneinheitliche Einstellungspraxis aus der Praxis der BtM-Strafbarkeit vermieden wer-

²⁷ § 6a Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. § 95a Abs. 1 Nr. 4 des bayerischen Diskussionsentwurfs mit Begründung a.a.O., S. 27 ff.

²⁸ Zusf. *Jahn*, in: *Doping – warum nicht?*, (Hrsg.) Höfling/Horst, 2010, S. 69 (83 ff.).

den durch die klare Festlegung bundeseinheitlicher Grenzen für den Beginn der Strafbarkeit durch den Gesetzgeber.

Eine Vielzahl der zum Doping geeigneten Arzneimittel sind auch therapeutisch häufig eingesetzte Arzneimittel. Eine mengenunabhängige Pönalisierung des Besitzes dieser Arzneimittel würde somit sehr viel mehr betroffene Patientinnen und Patienten in die Situation versetzen, ihr legales Verhalten beweisen zu müssen.

8.3.3. *Einführung eines Verbrechenstatbestandes und/oder Erhöhung des Strafrahmens*

8.3.3.1. *Einführung eines Verbrechenstatbestandes*

Von der StA München I ist die Einführung eines Verbrechenstatbestandes in § 95 Abs. 3 AMG mit einem Strafraumen von einem bis zu 15 Jahren Freiheitsstrafe statt des jetzigen Regelbeispiels eines besonders schweren Falles für gewerbs- oder bandenmäßige Begehung mit einer Strafdrohung von einem bis zu zehn Jahren empfohlen worden. Denn damit

- könnten insbesondere sonst verjährte Fälle besser erfasst werden (vgl. § 78 Abs. 3 Nr. 2 und Nr. 3 StGB: Verfolgungsverjährung 20 statt wie bisher 10 Jahre),
- wäre eine Strafbarkeit wegen Verabredung zum Verbrechen gegeben (vgl. § 30 StGB),
- wäre der Tatbestand eine geeignete Vortat für Geldwäsche (vgl. § 261 Abs. 1 Nr. 1 StGB, s.o. 8.2.3.).

Dagegen spricht, dass bereits nach der jetzigen Rechtslage ausreichend hohe Strafen ausgesprochen werden können²⁹ und eine Dauer der Verfolgungsverjährung von zehn Jahren als ausreichend angesehen wird. Zudem muss stets auch die Angemessenheit der

²⁹ So können nach der Rechtsprechung des BGH (vgl. Beschl. v. 14.12.2011, 5 StR 425-11, PharmR 2012, 158 [159 f., Tz. 13] m. Anm. M. Krüger) insbesondere bereits de lege lata im Rahmen der Strafzumessung nicht nur eine Verletzung des Schutzgutes „Gesundheit“, sondern auch die der Aspekte „Chancengleichheit und Fairness im Sport“ (als sog. Schutzreflexe) Berücksichtigung finden.

Strafdrohung im Vergleich mit der Schwere anderer Delikte gewahrt bleiben.

8.3.3.2. *Erhöhung des Strafrahmens*

Eine ebenfalls von der StA München I - in Übereinstimmung mit dem bayerischen Diskussionsentwurf³⁰ – empfohlene Strafrahmenerhöhung in § 95 Abs. 1 AMG von bis zu drei Jahren auf fünf Jahre Freiheitsstrafe zur besseren Umsetzung einer einzelfallangemessenen Strafpraxis wird abgelehnt, weil auch bereits nach der geltenden Rechtslage eine tat- und schuldangemessene Verurteilung für „einfache“ Anwendungsfälle möglich ist und insoweit kein Bedarf für eine Strafschärfung gesehen wird.

9. Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht fasst die Erfahrungen der Bundesregierung und betroffener Kreise mit den Regelungen des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport (DBVG) für den Zeitraum seit Inkrafttreten des Gesetzes am 1. November 2007 (BGBl. 2007 I, S. 2510 ff.) bis zum 31. März 2012 zusammen (Auswertungszeitraum erhobener statistischer Daten vom 01.01.2009 bis 31.12.2011).

Die Evaluation berücksichtigt statistische Erhebungen in der Praxis, insbesondere durch Staatsanwaltschaften, Landesjustizverwaltungen, Bundes- und Landespolizeibehörden und des Zolls, Einschätzungen der Bundesärztekammer/Deutschen Gesellschaft für Sportmedizin und Prävention sowie Datenmaterial der NADA und von Bundesoberbehörden aus dem Geschäftsbereich des BMG. Die Evaluation erfolgte federführend durch das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für Gesundheit, unter Einbeziehung von Prof. Dr. Matthias Jahn, dem nach Art. 3 DBVG im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag bestellten wissenschaftlichen Sachverständigen, und in Abstimmung mit den Bundesministerien der Finanzen und der Justiz.

³⁰ § 95a Abs. 1,2 des bayerischen Diskussionsentwurfs mit Begründung a.a.O., S. 35 ff.

Die Kapitel 1 bis 6 beschreiben den Berichtsauftrag, die Sachverständigenauswahl, den Evaluierungsumfang sowie die Evaluierungsmethode. Daran schließen sich zwei Kapitel zur Auswertung und Bewertung der statistischen Erhebung (Kapitel 7) und möglichen Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen (Kapitel 8) an, die den inhaltlichen Schwerpunkt des Berichts darstellen.

Die mit dem DBVG eingeführten Neuregelungen haben sich grundsätzlich bewährt. Die Gesetzesänderungen haben zu einer erheblichen Verbesserung der Intensität und Effektivität der Strafverfolgung geführt. Bei den eingebundenen Staatsanwaltschaften wurden 2011 158 Ermittlungsverfahren wegen banden- oder gewerbsmäßigen Dopingstraftaten (§ 95 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 lit. b AMG) und 1.434 Ermittlungsverfahren wegen Verstoßes gegen die Besitzstrafbarkeit (§ 95 Abs. 1 Nr. 2b AMG) geführt. 2009 waren dies noch 43 bzw. 500 Ermittlungsverfahren. Dies entspricht einer Steigerung um über 190 % bei den beiden neu eingeführten Tatbeständen zusammen allein in den drei Jahren des hier statistisch gesondert erfassten Berichtszeitraums bzw. sogar fast 470 % gegenüber dem Zeitraum 2007/08.

Nach Inkrafttreten des Gesetzes wurden bereits weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings umgesetzt oder begonnen (s. Kapitel 8.1). Diese weiteren Maßnahmen betreffen im Wesentlichen die Ausdehnung des Besitzverbots bestimmter Arzneimittel auch auf Wirkstoffe, die Konkretisierung der dynamischen Verweisung auf die WADA-Verbotsliste, eine Umstellung der Anzeigepraxis der NADA, die Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen NADA/BKA/ZKA/StA und die Erfassung von Dopingdelikten in der PKS.

Gleichwohl hat sich im Rahmen der Evaluierung ergeben, dass nachfolgende gesetzliche, teilweise auch justizorganisatorische Maßnahmen von Bund und Ländern zu einer weiteren Stärkung der Bekämpfung des Dopings im Sport beitragen könnten (vgl. Kapitel 8.2.):

- Änderung der Voraussetzungen für die Festlegung der dem Besitzverbot unterstellten Stoffe (§ 6a Absatz 2a AMG)
- Einführung einer weiteren Tathandlung des „Erwerbs“ von Dopingmitteln im AMG
- Prüfung der Erweiterung des Vortatenkatalogs des § 261 StGB (Geldwäsche)
- Vereinheitlichung der Sachbehandlung von Dopingstraftaten
- Aufnahme der Zusammenarbeit mit der NADA in die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV)
- Einrichtung weiterer Schwerpunktstaatsanwaltschaften
- Einführung eines Js.-Aktenzeichens „DOP“ bei den Staatsanwaltschaften.

Soweit die Umsetzung dieser Maßnahmen in die Zuständigkeit des Bundes fällt, wird die Bundesregierung die Umsetzung dieser Maßnahmen zügig angehen.