

07.069

**Botschaft
über die Internationale Konvention gegen Doping im Sport**

vom 5. September 2007

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit vorliegender Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Beitritt der Schweiz zur Internationalen Konvention gegen Doping im Sport mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

5. September 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten, den Beitritt der Schweiz zur Internationalen Konvention gegen Doping im Sport, die von der UNESCO am 19. Oktober 2005 angenommen wurde, zu genehmigen.

Doping und die damit verbundenen Gefahren sind schon seit mehreren Jahrzehnten bekannt. Mehrere Fälle, vor allem im Radsport und in der Leichtathletik, wurden von den Medien sehr breit aufgenommen und haben die Öffentlichkeit für dieses schwerwiegende Problem sensibilisiert. In der Schweiz liegt heutzutage die Verantwortung zur Dopingbekämpfung bei Swiss Olympic (Kontrollen, Sanktionen) einerseits und dem Bund (VBS, BASPO) (Information, Prävention und Forschung) andererseits.

Im Hinblick auf die Entwicklung der Dopingbekämpfung in den letzten Jahren und insbesondere auf die Gründung der Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA) wurde im März 2003 an der Weltkonferenz gegen Doping in Kopenhagen beschlossen, ein internationales Übereinkommen gegen Doping zu schaffen, das die Verpflichtungen der Regierungen in der Dopingbekämpfung festlegt und mit dem Welt-Anti-Doping-Programm der WADA harmonisiert. Die UNESCO hat in der Folge eine Internationale Konvention gegen Doping geschaffen, die auf den Vorarbeiten des Europarates und dessen Konvention gegen Doping beruht. Die Konvention der UNESCO wurde an der Vollversammlung vom 19. Oktober 2005 einstimmig angenommen.

Im ersten Entwurf des sich in Überarbeitung befindlichen neuen Codes der Welt-Anti-Doping-Agentur ist vorgesehen, dass Länder, die sich in Zukunft für Olympische Spiele oder Weltmeisterschaften bewerben wollen, der UNESCO-Konvention beigetreten sein müssen. Die Konvention lässt den beitretenden Staaten einen grossen Handlungsspielraum in der Umsetzung. Die Schweiz erfüllt mit ihrer innerstaatlichen Gesetzgebung die Anforderungen der UNESCO-Konvention. Die nationale und internationale Dopingbekämpfung wird sich weiterentwickeln. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass sich auch die Erwartungen an die Vertragsparteien entwickeln werden.

Die Konvention ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer international einheitlichen Dopingbekämpfung und insbesondere auch ein Signal an die nationalen und internationalen Sportverbände, dass die Schweiz ihre Verantwortung in der Dopingbekämpfung wahrnimmt. Innerstaatlich wird die bevorstehende Totalrevision des Bundesgesetzes vom 17. März 1972¹ über die Förderung von Turnen und Sport zum Anlass genommen, die bestehenden Bestimmungen zur Dopingbekämpfung zu überprüfen und gegebenenfalls an die internationale Entwicklung anzupassen.

¹ SR 415.0

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6490
1 Grundzüge der Vorlage	6492
1.1 Ausgangslage	6492
1.2 Entwicklung der UNESCO-Konvention	6494
1.3 Verhandlungsergebnis	6494
1.4 Die wichtigsten Merkmale der Konvention	6494
1.5 Würdigung	6495
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der UNESCO-Konvention	6496
2.1 Art. 1–4: Definitionen, Abgrenzungen	6496
2.2 Art. 5–10: Rechte und Pflichten	6497
2.3 Art. 11 und 12: Dopingkontrollen	6499
2.4 Art. 13–16: Internationale Zusammenarbeit	6499
2.5 Art. 17 und 18: Freiwilliger Fonds	6500
2.6 Art. 19–27: Prävention und Forschung	6500
2.7 Art. 28–43: Überwachung und Schlussbestimmungen	6500
3 Auswirkungen	6501
3.1 Finanzielle Auswirkungen	6501
3.2 Personelle Auswirkungen	6501
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	6502
5 Rechtliche Grundlagen	6502
5.1 Verhältnis zum europäischen Recht	6502
5.2 Verfassungsmässigkeit	6502
Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zur Internationalen Konvention gegen Doping im Sport (Entwurf)	6505
Internationales Übereinkommen gegen Doping im Sport	6507

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Die Verwendung von Dopingmitteln im Sport ist ein altbekanntes Problem. Der auf die Verwendung von Amphetaminen zurückzuführende Todesfall des englischen Radprofis Tom Simpson an der Tour de France 1967 und das dadurch bewirkte grosse Echo in den Medien zeigte einem breiten Publikum die Gefahren von Doping im Sport auf. Der Fall Ben Johnson an den Olympischen Sommerspielen 1988, die Enthüllungen über Dopingpraktiken in der ehemaligen DDR, der Skandal an der Tour de France 1998 sowie die jüngsten Dopingfälle an den Olympischen Spielen in Athen 2004 und in Turin 2006, an der Tour de France 2006 und 2007 und in der amerikanischen Leichtathletik haben die Öffentlichkeit endgültig für dieses schwerwiegende Problem sensibilisiert. Zudem konnte bei vielen Dopingfällen die enge Verbindung von Sporttreibenden und deren Umfeld aufgezeigt werden (z.B. BALCO-Affäre in den USA, Blutbanken in Spanien).

Auf der Seite des privatrechtlichen Sports setzte sich das Internationale Olympische Komitee (IOK) seit 1968 mit der Gründung einer medizinischen Kommission und mit Harmonisierungsbestrebungen für die Dopingbekämpfung ein, dies besonders durch die Definition von Doping, dem Erstellen einer international gültigen Dopingliste und mit einem Akkreditierungssystem für DopinganalySELABORS. Auf staatlicher Seite war es vor allem der Europarat, der sich seit Ende der 60er Jahre mit dem Problem des Dopings auseinandergesetzt hat. Die erste sportbezogene Resolution von 1967 befasste sich bereits mit diesem Thema. Am 16. November 1989 wurde das Übereinkommen gegen Doping im Sport² verabschiedet. Es ist in der Schweiz seit dem 1. Januar 1993 in Kraft.

Auf Seiten des öffentlich-rechtlichen Sports war dieses Europaratsübereinkommen gegen Doping das erste internationale Abkommen mit breiter Abstützung. Das Übereinkommen zielt darauf ab, die Harmonisierung der Massnahmen zur Dopingbekämpfung mit Rücksicht auf die rechtlichen und verfassungsmässigen Bestimmungen der einzelnen Vertragsstaaten voranzutreiben; sie bietet den verschiedenen Ländern einen gemeinsamen Rahmen und fördert die Entwicklung eines nationalen und internationalen Konsenses.

Die Ereignisse an der Tour de France 1998 führten national und international zu bedeutenden Veränderungen in der Dopingbekämpfung. Durch das Eingreifen der französischen Justiz kamen Tatsachen zum Vorschein, die auch das Umfeld der Athleten stark belasteten.

In der Schweiz wurde nach diesen Ereignissen in mehreren parlamentarischen Vorstössen eine gesetzliche Regelung der Dopingbekämpfung gefordert und verlangt, dass Personen im Umfeld von Spitzensportlerinnen und -sportlern, die Dopingmittel abgeben und die Methoden zu Dopingzwecken anwenden, rechtlich vermehrt in die Verantwortung genommen werden können. Dies sei auch im Hinblick auf die Erfüllung der Bestimmungen des Europaratsübereinkommens zu tun. In

² SR 0.812.122.1

diesem Sinne wurde das Bundesgesetz vom 17. März 1972³ über die Förderung von Turnen und Sport mit einem entsprechenden Dopingverbot sowie mit einem Förderungsauftrag für die Dopingprävention durch den Bund ergänzt.

Auf internationaler Ebene entstand am 10. November 1999 die Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA) in Lausanne als eine Stiftung nach schweizerischem Recht. Die Aufgabe der WADA ist die Förderung und Harmonisierung der internationalen Dopingbekämpfung in allen Bereichen. Ein Meilenstein in der noch jungen Geschichte der WADA ist das Welt-Anti-Doping-Programm (WADP). Es wurde am 5. März 2003, anlässlich der zweiten Weltkonferenz über Doping im Sport in Kopenhagen, vom Stiftungsrat der WADA genehmigt, nachdem die internationalen Sportorganisationen sowie die rund 80 anwesenden Regierungsvertreter ihm zugestimmt hatten. Es besteht aus dem Code, vier technischen Standards und mehreren unverbindlichen Modellen bester Praxis.

Bis zu den Olympischen Spielen 2004 in Athen wurde der Code vom IOK, den nationalen Olympischen Komitees (so auch von Swiss Olympic), den nationalen Anti-Doping-Agenturen sowie von den 35 Weltverbänden der olympischen Sportarten unterzeichnet und umgesetzt. Regierungen können den Code nicht unterzeichnen; sie haben sich aber in der Deklaration von Kopenhagen vom 5. März 2003 verpflichtet, den Code «politisch und moralisch» zu unterstützen, d.h. ihre Gesetzgebungen den Forderungen des Codes schrittweise anzupassen. Zudem wurde vorgesehen, eine neue internationale Konvention gegen Doping auszuarbeiten. Die UNESCO konnte in der Folge für die Ausarbeitung dieser Konvention gewonnen werden. Diese wurde am 19. Oktober 2005 von der Generalversammlung der UNESCO einstimmig angenommen.

In der Schweiz lag die Hauptverantwortung in der Dopingbekämpfung stets beim privatrechtlichen Sport. Der Bund hat aber die Bemühungen für einen sauberen Sport fortwährend, und von Beginn an, unterstützt. Zuerst subsidiär mit Fachkräften und dem Labor in Magglingen, nach 1993 auch mit direkten Subventionen für die Dopinganalytik und der Übernahme eines Teils der Aufgaben (Information/Prävention und Forschung).

Heutzutage ist es unbestritten, dass Doping nur von allen Partnern gemeinsam bekämpft werden kann. Der Bund hat alles Interesse daran, dass Sport Teil unserer Kultur bleibt, und dies basierend auf einem humanistischen Menschenbild. So sind Aspekte wie Fair-Play, Chancengleichheit, ehrliche Wettkämpfe und gesundheitsförderliche körperliche Aktivität schützenswert und vor allem wertvoll für die Erziehung und Entwicklung von Jugendlichen. In einer Bevölkerungsumfrage Ende 2004 zum Bewegungs- und Sportverhalten wurden auch einige Fragen zu Sport in der Entwicklung von Jugendlichen und zu Doping gestellt. So waren 66 Prozent der Antwortenden überzeugt, dass Sport einen «sehr positiven» Einfluss auf die Entwicklung von Jugendlichen hat, 32 Prozent sahen einen «positiven» Einfluss. Dagegen fanden 96 Prozent, dass Doping im Spitzensport ein «sehr grosses» oder «grosses» Problem sei, 84 Prozent wollen deshalb Doping im Sport streng verbieten.

Doping läuft ethischen Werten im Sport diametral entgegen. Wie die Diskussionen nach jedem Dopingfall zeigen, ist Doping nicht nur auf den Spitzensport beschränkt, sondern es beeinflusst auch den Nachwuchs- und Breitensport insofern, als das Image des Sports gesamthaft leidet. In der oben erwähnten Bevölkerungsumfrage

von 2004 waren zum Beispiel 98 Prozent überzeugt, dass Doping dem Image des Sports schade, 96 Prozent waren der Meinung, dass Doping schlechte Vorbilder gebe und 94 Prozent stimmten zu, dass Doping gegen das Fair-Play-Prinzip sei.

Die internationalen Entwicklungen haben deutlich gezeigt, dass Doping nur gemeinsam durch den privatrechtlichen und den öffentlich-rechtlichen Sport effektiv bekämpft werden kann. Dies kommt zum Beispiel in der Bildung der WADA oder nationaler Anti-Doping-Organisationen zum Ausdruck, wo jeweils die Verantwortung und die Aufgaben durch den privatrechtlichen Sport und die Regierungen wahrgenommen werden. In Europa wurden aufgrund dieser Überlegungen in den letzten Jahren in vielen Ländern unabhängige nationale Anti-Doping-Agenturen gebildet und mit den entsprechenden Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet.

1.2 Entwicklung der UNESCO-Konvention

An einem runden Tisch der UNESCO hatten Minister für Leibeserziehung und Sport oder deren Vertreter aus 103 Ländern am 10. Januar 2003 beantragt, dass die UNESCO eine internationale Konvention gegen Doping im Sport ausarbeiten solle. Das Übereinkommen des Europarates von 1989 solle dabei als Grundlage für die neu zu schaffende Konvention der UNESCO dienen.

Die ausgearbeiteten Entwürfe konnten von den einzelnen Staaten kommentiert und in erweiterten Expertensitzungen geändert werden. Die Schweiz war an diesen Beratungen aktiv beteiligt.

1.3 Verhandlungsergebnis

Das Europaratsübereinkommen gegen Doping diente als Grundlage für die UNESCO-Konvention. Die Generalversammlung der UNESCO nahm den Text am 19. Oktober 2005 einstimmig an. Die Konvention sieht vor, dass für das Inkrafttreten 30 Staaten die Konvention ratifizieren müssen. Aufgrund der teilweise langen Beitrittsprozedere auf staatlicher Seite konnte sie nicht wie vorgesehen bis zu den Olympischen Spielen 2006 in Turin in Kraft treten.

Zurzeit (Stand 3. August 2007) haben 61 Staaten die Konvention unterzeichnet und diese ist seit dem 1. Februar 2007 in Kraft. Der Welt-Anti-Doping-Code wird im Moment überarbeitet und soll im November 2007 der Weltkonferenz zur Genehmigung unterbreitet werden. In der neuen Fassung ist vorgesehen, dass Staaten, die bis zum 31. Dezember 2009 die UNESCO-Konvention nicht ratifiziert haben, keine grossen Wettkämpfe wie Olympische Spiele oder Weltmeisterschaften mehr ausführen können.

1.4 Die wichtigsten Merkmale der Konvention

Die Konvention besteht aus 43 Artikeln, zwei integralen Anlagen und drei Anhängen. Die Konvention und die zwei Anlagen (Liste der verbotenen Substanzen und Methoden sowie ein Teil des Standards über die Gewährung von Ausnahmebewilligungen zu therapeutischen Zwecken) sind zwischenstaatlich verbindlich und

haben Non-self-executing-Charakter. Der Welt-Anti-Doping-Code und die zwei Internationalen Standards für Laboratorien und für Dopingkontrollen dienen als Anhänge zur Information und sind keine integralen Bestandteile der Konvention (die Konvention mit ihren Anlagen und Anhängen ist unter <http://www.unesco.de/1074.html?&L=0> einsehbar). Bei der Ratifizierung durch einen Staat können keine Vorbehalte (vgl. Art. 43 der Konvention) gemacht werden, die dem Ziel und Zweck der Konvention widersprechen.

Die Konvention soll dazu beitragen, die Bestimmungen und Prinzipien des Welt-Anti-Doping-Codes in den Gesetzen der Vertragsparteien zu verankern. Für die Regierungen besteht dabei eine grosse Flexibilität im gewählten Ansatz. So kann die Konvention durch Gesetzgebung, Reglemente, politische Mittel oder administrative Bestimmungen umgesetzt werden. Vertragsparteien müssen Massnahmen ergreifen zur:

- Einschränkung der Verfügbarkeit von verbotenen Substanzen und Methoden (ausser zu legitimen medizinischen Zwecken) einschliesslich Massnahmen gegen deren Handel;
- Erleichterung von Dopingkontrollen im eigenen Land und zur Unterstützung des nationalen Dopingkontrollprogramms;
- Einstellung von finanziellen Beiträgen an Athletinnen und Athleten und deren Umfeld, wenn sie gegen die Dopingbestimmungen verstossen, sowie an Sportorganisationen, die die Bestimmungen des Codes nicht erfüllen;
- Ermutigung von Produzenten und Vertreibern von Nahrungsergänzungsmitteln, eine «beste Praxis» bei der Beschriftung, beim Marketing und beim Vertrieb von Produkten einzuführen, die verbotene Substanzen enthalten könnten;
- Unterstützung der Dopingprävention für Athletinnen und Athleten und allgemein die Förderung eines sportlichen Umfeldes.

1.5 Würdigung

Seit 1993 hat der Bund vermehrt Verantwortung in der Dopingbekämpfung übernommen, vor allem im Bereich der Information/Prävention und Forschung sowie mit direkten Beiträgen an Swiss Olympic für die Kontrolltätigkeit. Dabei hat sich die Schweiz bei vielen Aspekten der Dopingbekämpfung wie der Qualität der Kontrollen, der professionellen Abwicklung der Straffälle durch die Disziplinarkammer aber auch bei der Vielfalt und Qualität der Lehr- und Informationsmittel und der gezielten angewandten Forschung international einen guten Ruf aufgebaut. Dies wurde der Schweiz im April 2004 ebenfalls durch eine Expertenkommission des Europarates attestiert. Gleichzeitig wurden jedoch Verbesserungen zum Beispiel im Bereich der Ausdehnung der Kontrollen, der innerstaatlichen Koordination, der Forschung und der internationalen Zusammenarbeit vorgeschlagen.

Die Konvention lässt den beitretenden Staaten einen grossen Handlungsspielraum in der Umsetzung. Im Bestreben um eine möglichst weltweite Zustimmung zur UNESCO-Konvention werden oft Ausdrücke wie «in geeigneten Fällen», «im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Verfahren» oder «im Rahmen ihrer Möglichkeiten» verwendet.

Die Schweiz erfüllt mit ihrer innerstaatlichen Gesetzgebung die Anforderungen der Konvention der UNESCO. Die nationale und internationale Dopingbekämpfung wird sich weiterentwickeln. Es ist damit absehbar, dass sich die Erwartungen an die Vertragsparteien in Richtung effektivere Umsetzung der Konvention entwickeln werden. Die Praxis der Umsetzung in den Vertragsparteien wird mittelfristig zu einem höheren Standard in der Dopingbekämpfung führen. Zu erwarten ist dies insbesondere bei der Bekämpfung des Handels mit Dopingmitteln. Bereits haben auf internationaler Ebene erste Kontakte mit Interpol stattgefunden, mit dem Ziel, dass diese Organisation zukünftig vermehrt gegen den internationalen Handel mit Dopingmitteln vorgeht. Im Weiteren ist der Welt-Anti-Doping-Code gegenwärtig in Überarbeitung. Eine der diskutierten Neuerungen betrifft auch die Umsetzung der UNESCO-Konvention: Es ist vorgesehen, dass ab dem 1. Januar 2010 für die Durchführung von Olympischen Spielen oder Weltmeisterschaften nur noch Länder berücksichtigt werden, die der UNESCO-Konvention beigetreten sind.

Aus diesen Gründen wird geprüft, die Bestimmungen zur Dopingbekämpfung bei der zurzeit laufenden Totalrevision des Bundesgesetzes vom 17. März 1972⁴ über die Förderung von Turnen und Sport entsprechend zu verbessern. So steht zum Beispiel zur Diskussion, das Umfeld stärker bestrafen zu können, wenn bandenmässig oder im grossen Umfang gegen die Dopingbestimmungen verstossen wird oder wenn dadurch Kinder und Jugendliche betroffen sind. Dabei wird auch das Modell einer unabhängigen nationalen Agentur zur Dopingbekämpfung geprüft, dies vor allem angesichts der Empfehlungen der Expertenkommission des Europarates und durch die gesteigerten internationalen Anforderungen an eine Dopingbekämpfung aus dem Welt-Anti-Doping-Programm. Derartige unabhängige nationale Agenturen wurden in den letzten Jahren weltweit vermehrt gegründet.

Mit dem Beitritt zur UNESCO-Konvention bezeugt die Schweiz, dass sie einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer international einheitlichen Dopingbekämpfung unterstützt. In der Schweiz haben rund 30 internationale Sportverbände, das IOK und das Europabüro der WADA ihren Sitz. Deshalb hat die Schweiz eine entsprechend grosse Verantwortung, in der Dopingbekämpfung die internationalen Anforderungen zu erfüllen.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der UNESCO-Konvention

2.1 Art. 1–4: Definitionen, Abgrenzungen

In der Präambel werden die Beweggründe für die Internationale Konvention gegen Doping im Sport dargestellt. Insbesondere wird auf das bestehende Übereinkommen des Europarates und dessen Zusatzprotokoll sowie die Entwicklungen seit der Gründung der Welt-Anti-Doping-Agentur hingewiesen.

Es wird betont, dass Regierungen und Sportorganisationen sich ergänzende Verantwortlichkeiten in Bezug auf die Dopingprävention und -bekämpfung haben und in diesen Bereichen zusammenarbeiten müssen, um einen höchstmöglichen Stand an Unabhängigkeit und Transparenz auf allen Ebenen zu erreichen. In der Schweiz

⁴ SR 415.0

besteht bereits eine enge Zusammenarbeit zwischen dem zuständigen Bundesamt für Sport (BASPO) und dem privatrechtlichen Sport.

Artikel 1 beschreibt den Zweck der Konvention: die Förderung der Verhütung und Bekämpfung des Dopings im Sport mit dem Ziel der vollständigen Ausmerzung des Dopings.

Artikel 2 gibt Definitionen und Erklärungen, die sich eng an diejenigen des Codes anlehnen. Diese beinhalten teilweise normativen Charakter.

Artikel 3 zeigt die Aufgaben der Vertragsparteien. Sie sollen, wo angebracht, auf nationaler und internationaler Ebene Massnahmen ergreifen, die im Einklang mit dem WADP stehen. Dabei sollen insbesondere alle internationalen Kooperationen ermutigt werden, die die Sportlerinnen und Sportler und die Ethik im Sport schützen. Zudem sollen Forschungsergebnisse ausgetauscht und mit den führenden Organisationen in der Dopingbekämpfung (insbesondere mit der WADA) zusammengearbeitet werden.

Die Schweiz ist bereits seit Jahren aktiv in verschiedenen internationalen Organisationen zur Dopingbekämpfung. So nimmt sie Verantwortung in den entsprechenden Gremien des Europarates und in der WADA wahr. Zudem konnte das BASPO zusammen mit der WADA eine weltweit eingesetzte Lehr-DVD über den Kontrollablauf produzieren.

Artikel 4 zeigt die Verbindung der Konvention mit dem Code auf. Dabei werden die Liste der verbotenen Substanzen und Methoden sowie ein Teil des Standards über die Gewährung von Ausnahmegewilligungen zu therapeutischen Zwecken als Anlagen und somit integrale Bestandteile der Konvention aufgeführt. Die Erfüllung der Verpflichtung aus der Gewährung von Ausnahmegewilligungen zu therapeutischen Zwecken hat gemäss dem WADA-Code und dem entsprechenden Standard durch die zuständigen nationalen oder internationalen Sportorganisationen zu erfolgen. Dieses Verfahren ist im Dopingstatut von Swiss Olympic genau festgelegt. Somit ist die Umsetzung dieser Bestimmung in der Schweiz gewährleistet.

2.2 Art. 5–10: Rechte und Pflichten

Artikel 5 beschreibt die Pflicht der Vertragsparteien, Massnahmen wie gesetzliche Regelungen, sonstige Vorschriften, politische Massnahmen oder Verwaltungspraktiken zu ergreifen, um die Verpflichtungen aus der Konvention zu erfüllen. Die Mehrzahl der folgenden Bestimmungen enthält Einschränkungen wie «in geeigneten Fällen» und sind deshalb relativ unbestimmte Verpflichtungen. Die Schweiz erfüllt diese Verpflichtungen bereits.

Artikel 6 erlaubt es den Vertragsparteien, ihre Rechte und Pflichten aus bisherigen internationalen Übereinkommen zur Dopingbekämpfung zu wahren. Dies ist insbesondere wichtig, da die Vertragsparteien des Übereinkommens des Europarates gegen Doping durch dieses bereits gebunden sind. Prinzipiell haben beide Konventionen die gleichen Ziele, das Übereinkommen des Europarates ist aber teilweise verbindlicher. Dies betrifft vor allem die Instrumente zur Überwachung der Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen.

Artikel 7 beschreibt die innerstaatliche Koordination der ergriffenen Massnahmen zur Dopingbekämpfung. Dazu können sich die Vertragsparteien auf die landeseigenen Anti-Doping-Organisationen und die Sportorganisationen stützen. Dieser Artikel wird in der Schweiz insofern erfüllt, als der Dachverband des Schweizer Sports (Swiss Olympic) federführend in der Dopingbekämpfung ist. Er wird dabei mit massgeblichen finanziellen Mitteln durch den Bund unterstützt. Verbesserungspotenzial besteht noch bei der Abstimmung der Massnahmen zur Dopingbekämpfung zwischen den verschiedenen Amtsstellen und Departementen.

Artikel 8 verlangt, dass die Verfügbarkeit und der Gebrauch von Dopingmitteln und -methoden eingeschränkt werden. Dies kann durch Massnahmen gegen das Inverkehrbringen gegenüber Sporttreibenden und zur Kontrolle der Produktion, des Handels, des Imports, des Vertriebs und des Verkaufs erfolgen. Zusätzlich sollen Massnahmen ergriffen werden, um dem Gebrauch und Besitz von im Sport verbotenen Substanzen und Methoden durch Sporttreibende vorzubeugen.

Dieser Artikel enthält Schlüsselvorschriften der Konvention. In der Schweiz sind die meisten im Sport verbotenen Mittel auch in Heilmitteln enthalten, einige wenige sind durch das Betäubungsmittelgesetz geregelt. Zudem sind in der Dopingmittelverordnung des VBS vom 31. Oktober 2001⁵ Substanzen und Methoden aufgeführt, deren Abgabe oder Anwendung an Sporttreibende durch das Umfeld verboten sind. All diese verschiedenen Bestimmungen und Regeln haben sich als schwer umsetzbar erwiesen und die zuständigen Strafbehörden konnten nur ungenügend einschreiten. Im Rahmen der anstehenden Totalrevision des Bundesgesetzes vom 17. März 1972⁶ über die Förderung von Turnen und Sport sollen diese Bestimmungen verbessert werden.

Artikel 9 beschreibt Massnahmen, die bei Dopingfällen gegen das Umfeld von Sporttreibenden zu ergreifen sind. Die bisherigen diesbezüglichen Massnahmen in der Schweiz waren nicht genügend griffig, es gab seit deren Einführung auf den 1. Januar 2002 keine rechtskräftige Verurteilung von Personen aus dem Umfeld von Sporttreibenden, obwohl auf Grund von Dopingfällen jeweils durch das BASPO bei den zuständigen Untersuchungsbehörden Anzeige gegen Unbekannt eingereicht wurde. Die Untersuchungen scheiterten jeweils daran, dass die des Dopingmissbrauchs überführten Sporttreibenden das Zeugnisverweigerungsrecht zum Herkunftsort oder zum Lieferanten der Dopingmittel geltend machten.

Artikel 10 empfiehlt, dass Hersteller Massnahmen vorbildlicher Vorgehensweisen bei der Vermarktung und dem Vertrieb von Nahrungsergänzungsmitteln einführen, einschliesslich der Angaben über deren analytische Zusammensetzung und die Qualitätssicherung. Internationale und schweizer Forschungsarbeiten haben gezeigt, dass Nahrungsergänzungsmittel, die insbesondere für den Sport entwickelt wurden, Verunreinigungen mit verbotenen Dopingmitteln enthalten können, was die Sporttreibenden stark verunsicherte. Zudem fehlt auch oft eine genügende Deklaration der Inhaltsstoffe bei diesen Nahrungsergänzungsmitteln. In verschiedenen Ländern wurden deshalb Modelle und Massnahmen entwickelt, um die Hersteller für diese Problematik zu sensibilisieren. In der Schweiz sind entsprechende Massnahmen noch zu entwickeln.

⁵ SR 415.052.1

⁶ SR 415.0

2.3

Art. 11 und 12: Dopingkontrollen

Artikel 11 bestimmt die finanziellen Massnahmen in der Dopingbekämpfung. In Buchstabe a ist vorgesehen, dass die Vertragsparteien das nationale Dopingkontrollprogramm finanziell unterstützen. Dies kann entweder direkt geschehen oder bei der Bestimmung der gesamten Unterstützung oder Subvention der verantwortlichen Kontrollorganisation. Der Bund hat schon bisher einen massgeblichen Beitrag an die Schweizer Dopingkontrollen geleistet.

In Buchstabe b ist vorgesehen, dass die Vertragsparteien die finanzielle Unterstützung an Athleten und Athletinnen oder Athletenbetreuer während der Sperre einstellen, wenn sie gegen die Dopingbestimmungen verstossen. Dieser Absatz ist für die Schweiz von untergeordneter Bedeutung, da es hierzulande keine staatlich angestellten Athletinnen und Athleten oder Betreuungspersonen gibt.

In Buchstabe c wird festgelegt, dass finanzielle oder sportbezogene Unterstützung an Sportverbände oder Anti-Doping-Organisationen teilweise oder ganz zurückgehalten werden, falls diese gegen den Welt-Anti-Doping-Code oder die daraus abgeleiteten Regeln verstossen. Bereits bisher gab es entsprechende Regelungen im Bundesgesetz vom 17. März 1972⁷ über die Förderung von Turnen und Sport und in der Dopingkontrollverordnung vom 17. Oktober 2001⁸. Zudem wurde zwischen dem VBS und Swiss Olympic eine Leistungsvereinbarung für die Jahre 2007–2010 abgeschlossen, die ebenfalls entsprechende Bestimmungen enthält.

Artikel 12 ist der Durchführung von Dopingkontrollen gewidmet. Dabei sollen den verantwortlichen Organisationen im eigenen Land die Durchführung von unangekündigten Kontrollen im Wettkampf und ausserhalb von Wettkämpfen erleichtert werden. Diese sollen den Vorgaben aus dem Code folgen. Zudem sollen Sporttreibende des eigenen Landes durch ordnungsgemäss befugte Dopingkontrollteams aus anderen Ländern kontrolliert werden können. Für die Analyse der Kontrollproben sollen die verantwortlichen Organisationen Zugang zu einem akkreditierten Doping-Kontrolllabor haben. Diese Punkte sind in der Schweiz bereits erfüllt, da Swiss Olympic in seinem Dopingstatut die entsprechenden Vorgaben geregelt hat.

2.4

Art. 13–16: Internationale Zusammenarbeit

In den *Artikel 13–15* wird die Zusammenarbeit der Vertragsparteien beschrieben. So sollen internationale Netzwerke zur Dopingbekämpfung gefördert werden (Art. 13), die Mission der WADA im internationalen Kampf gegen Doping unterstützt (Art. 14) und das Prinzip unterstützt werden, dass der jährliche Kernhaushalt der Welt-Anti-Doping-Agentur zu gleichen Teilen durch die staatlichen Behörden und die Olympische Bewegung getragen wird (Art. 15). Diese Vorgaben wurden von der Schweiz schon bisher immer erfüllt.

Die in *Artikel 16* beschriebene internationale Zusammenarbeit bei der Durchführung von Dopingkontrollen betrifft in der Schweiz hauptsächlich die privatrechtlichen Organe der Dopingbekämpfung und nicht die Behörden. Einzig die in den Buchstaben b (Ein- und Ausreise von Dopingkontrollteams) und c (Transport von Kontrollproben über die Grenze) gemachten Vorgaben betreffen die staatliche Hoheit. Da

⁷ SR 415.0

⁸ SR 415.052.2

internationale Kontrollteams in der Regel aus Nachbarstaaten einreisen und die Kontrollproben in der Regel unproblematisch sind, braucht es keine zusätzlichen Massnahmen zur Erfüllung dieses Artikels.

2.5 Art. 17 und 18: Freiwilliger Fonds

Die *Artikel 17 und 18* beschreiben die Möglichkeit, dass ein freiwilliger Fonds zur Finanzierung von weiteren Massnahmen in der Dopingbekämpfung gebildet werden kann, und es wird festgelegt, wie er verwaltet wird. Der Fonds soll hauptsächlich aus freiwilligen Staatsbeiträgen, durch Schenkungen oder Beiträgen internationaler Organisationen geäuftet werden. Die Bestimmungen entsprechen den allgemein gültigen Standards und verlangen keine Massnahmen durch die Schweiz.

2.6 Art. 19–27: Prävention und Forschung

Die *Artikel 19–23* zählen die im Rahmen der Möglichkeiten zu ergreifenden Massnahmen in Erziehung und Schulung zur Dopingprävention auf. Bereits heute fördert der Bund die Dopingprävention durch «Ausbildung, Information, Beratung, Dokumentation und Forschung». Der Fachbereich Dopingbekämpfung (FBDK) am BASPO erfüllte diese Aufgaben. Insbesondere konnten Informations- und Schulungsmaterialien für verschiedene Zielgruppen erstellt werden, die Website www.dopinginfo.ch ist dabei das wichtigste Informationsmittel. Entsprechende Arbeiten auf internationaler Ebene im Rahmen des Europarates oder der WADA konnten ebenfalls realisiert werden. Der FBDK hat auch mitgeholfen, die Standesordnung der FMH mit einem entsprechenden Artikel und Erläuterungen zur Dopingbekämpfung zu ergänzen. Er ist auch aktiv in verschiedenen Ausbildungsprogrammen an Universitäten, Fachhochschulen und in der Trainerbildung eingebunden. Diese Aufgaben werden auch in Zukunft intensiv wahrgenommen werden. Die Schweiz erfüllt deshalb heute bereits diese Artikel aus der Konvention.

Die *Artikel 24–27* weisen auf Massnahmen in der Anti-Doping-Forschung hin. So sollen Themen zur Verhütung des Dopings, zu Nachweismethoden, Verhaltens- und gesellschaftlichen Aspekten sowie gesundheitliche Auswirkungen des Dopings erforscht werden. Die Schweiz führt bereits seit 1993 entsprechende Forschung erfolgreich durch, sowohl in den Sozialwissenschaften (Athleten- und Bevölkerungsbefragungen) wie in der Dopinganalytik (zusammen mit den Kontrolllabors in Lausanne und in Köln). Deren Resultate konnten in verschiedenen wissenschaftlichen Zeitschriften und auf Kongressen vorgestellt werden. Es ist aber absehbar, dass diese Tätigkeiten in Zukunft noch verstärkt werden müssen (Forschung im Bereich der Blutanalytik oder des Gendopings).

2.7 Art. 28–43: Überwachung und Schlussbestimmungen

In den *Artikeln 28–34* werden die Massnahmen zur Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen aus der Konvention aufgeführt. Es handelt sich dabei um übliche Massnahmen wie die Einrichtung einer Konferenz der Vertragsparteien (Art. 28), beratende Organisationen und Beobachter (Art. 29), Aufgaben der Konferenz

(Art. 30), nationale Berichterstattung alle zwei Jahre (Art. 31), Aufgaben des Sekretariats der Konferenz, das durch das ordentliche Budget der UNESCO getragen wird (Art. 32) sowie Bestimmungen zu Änderungen und dem Verfahren dazu (Art. 33 und 34). Für die Schweiz ergeben sich daraus keine weiteren Verpflichtungen. Eine jährliche Berichterstattung zu den Massnahmen in der Dopingbekämpfung erfolgt ja bereits für den Europarat; sie kann als Basis für diejenige an die UNESCO verwendet werden.

Artikel 34 sieht ein besonderes Verfahren für die Anpassung der Anlagen I und II des Übereinkommens vor. Demnach gelten vorgeschlagene Anpassungen an diesen Anlagen als genehmigt, wenn nicht mindestens zwei Drittel der Vertragsstaaten innerhalb von 45 Tagen seit der Mitteilung dagegen Einspruch erheben. Die Kompetenz solche Anpassungen stillschweigend anzunehmen oder sie zu verwerfen, liegt in Berücksichtigung der kurzen Frist, die der Schweiz zur Meinungsäusserung zur Verfügung steht und angesichts des technischen Charakters der betroffenen Bestimmungen grundsätzlich beim Bundesrat (Art. 7a Abs. 2 Bst. d RVOG⁹). Der Bundesrat sieht vor, diese Kompetenz in Anwendung von Artikel 48a Absatz 1 RVOG an das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport und das Departement des Innern zu delegieren.

Die *Artikel 36–43* beinhalten die für ein internationales Übereinkommen üblichen Schlussbestimmungen. Für bundesstaatliche oder nicht einheitsstaatliche Verfassungssysteme gilt, dass bei Massnahmen zur Erfüllung dieser Konvention, die nicht in die Hoheit der Vertragsparteien fallen (sondern z.B. in diejenige von Provinzen oder Kantonen), die Vertragsparteien diese zuständigen Stellen über die Massnahmen informieren und ihnen deren Annahme empfehlen. Die Konvention kann aufgekündigt werden (Art. 39), Vorbehalte, die mit Ziel und Zweck dieser Konvention unvereinbar sind, sind unzulässig (Art. 43).

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen

Der Beitritt der Schweiz zur Konvention hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Die in Artikel 11 aufgeführte finanzielle Unterstützung des nationalen Programms zur Dopingbekämpfung wird durch den Bund bereits seit 1993 geleistet. Den in Artikel 15 erwähnte Grundsatz, dass die Staatengemeinschaft zusammen mit der Olympischen Bewegung das Budget der WADA je zur Hälfte trägt, erfüllt die Schweiz bereits seit 2003. Die entsprechenden Beiträge von jährlich rund 160 000 Franken sind im Budget des BASPO eingestellt.

3.2 Personelle Auswirkungen

Der Beitritt der Schweiz zur Konvention hat keine personellen Auswirkungen.

⁹ SR 172.010

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 ist die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Förderung von Turnen und Sport sowie der zugehörigen Ausführungserlasse vorgesehen. Mittlerweile hat die UNESCO am 19. Oktober 2005 die Internationale Konvention gegen Doping im Sport angenommen. Der Bundesrat hat daher beschlossen, dem Parlament zusätzlich zur vorgesehenen Gesetzesrevision eine Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu dieser UNESCO-Konvention vorzulegen.

5 Rechtliche Grundlagen

5.1 Verhältnis zum europäischen Recht

Als Ergänzung zum Übereinkommen des Europarates gegen Doping, das Ende 1992 von der Schweiz ratifiziert wurde, stehen die vorgeschlagenen Bestimmungen mit keinen anderen europäischen Rechtsinstrumenten in Konkurrenz oder gar in Widerspruch.

Am 9. Februar 2006 hat das Europäische Parlament eine Entschliessung verabschiedet¹⁰, die u.a. vorsieht, dass sich die Mitgliedstaaten vermehrt und koordiniert in der Dopingbekämpfung engagieren. Die vorliegenden Bestimmungen der Konvention haben das gleiche Ziel.

5.2 Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 54 Absatz 1 BV sind die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung zur Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffern 1–3 BV sind völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum unterstellt, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3). Die Konvention sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor und ist nach Artikel 39 jederzeit kündbar. Nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹¹ gelten Bestimmungen dann als rechtsetzend, wenn sie in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Wichtig ist eine solche Norm dann, wenn ihr Regelungsgegenstand im Landesrecht in Analogie zu Artikel 164 BV auf formell-gesetzlicher Stufe normiert werden müsste.

Die Konvention enthält eine Reihe von Bestimmungen, die im Sinne von Artikel 164 BV als wichtig bezeichnet werden müssen, da diese, bei einer Übernahme ins nationale Recht in einem formellen Gesetz geregelt werden müssten. Dazu gehören beispielsweise die folgenden Bestimmungen der Konvention:

¹⁰ JO 33 E vom 9.2.2006, Seiten 590–591

¹¹ SR 171.10

- Artikel 8 Absatz 1 der vorsieht, dass die Verfügbarkeit von verbotenen Wirkstoffen und Methoden eingeschränkt werden soll, wozu Massnahmen gehören, welche die Eindämmung von Produktion, Verbringung, Einfuhr und Vertrieb dieser Wirkstoffe vorsehen. Solche Massnahmen bedeuten einen Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit, die, wenn sie im Landesrecht umgesetzt werden sollen, in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt werden müssten (Art. 164 Abs. 1 Bst. b BV.). Sie betreffen zudem auch Rechte und Pflichten von Personen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe c BV.
- Artikel 9 der die Ergreifung von Sanktionen gegen Athletenbetreuer verlangt, die einen Verstoß gegen Anti-Doping-Regeln begehen. Strafrechtliche Sanktionen, die eine Einschränkung verfassungsmässiger Rechte beinhalten und in Rechte und Pflichten von Personen eingreifen, (Art. 164 Abs. 1 Bst. b und c, BV) bedürfen ebenfalls einer Grundlage in einem formellen Gesetz.
- Artikel 11 Buchstabe a der vorsieht, dass Organisationen, die Dopingkontrollen durchführen, subventioniert werden sollen oder dass staatliche Kontrollprogramme finanziert werden sollen. Solche Massnahmen betreffen die Aufgaben und die Leistungen des Bundes im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe e BV und müssten daher in einem Gesetz im formellen Sinn verankert sein.

Als Folge daraus muss der Beschluss über die Genehmigung der Konvention dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterstellt werden.

