

Aus dem Institut für Europäische Sportentwicklung und Freizeitforschung

der Deutschen Sporthochschule Köln

Geschäftsführender Leiter: Prof. Dr. Jürgen Mittag

Funktionale Institutionen-Bildung in der Anti-Dopingpolitik der

Bundesrepublik Deutschland

Akteureinflüsse, Akteurkonstellationen, Akteurinteraktionen

von der Deutschen Sporthochschule Köln

zur Erlangung des akademischen Grades

Doktor der Philosophie

genehmigte Dissertation

vorgelegt von

Gunnar Risse

aus

Warburg

Köln (2017)

Erster Gutachter: Prof. Dr. Jürgen Mittag

Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Henk Erik Meier (Westfälische Wilhelms-Universität Münster)

Vorsitzender des Promotionsausschusses: Prof. Dr. Wilhelm Bloch

Tag der mündlichen Prüfung: 6. September 2017

Eidesstattliche Versicherungen gem. § 7 Abs. 2 Nr. 4 und 5:

Hierdurch versichere ich:

Ich habe diese Arbeit selbständig und nur unter Benutzung der angegebenen Quellen und technischen Hilfen angefertigt; sie hat noch keiner anderen Stelle zur Prüfung vorgelegen. Wörtlich übernommene Textstellen, auch Einzelsätze oder Teile davon, sind als Zitate kenntlich gemacht worden.

Hierdurch erkläre ich, dass ich die „Leitlinien guter wissenschaftlicher Praxis“ der Deutschen Sporthochschule Köln eingehalten habe.

Gunnar Risse

– Vorwort –

Die vorliegende Arbeit entstand zwischen 2012 und 2017 als Dissertation am Institut für Europäische Sportentwicklung und Freizeitforschung der Deutschen Sporthochschule in Köln.

Mein Dank gilt Professor Dr. Jürgen Mittag für die Betreuung dieser Arbeit, insbesondere für die zahlreichen hilfreichen Hinweise und Anregungen während ihrer Entstehung. Bei Professor Dr. Henk Erik Meier bedanke ich mich für die Erstellung des Zweitgutachtens und den konstruktiv-kritischen Blick auf meine Überlegungen.

Des Weiteren schulde ich meinen Gesprächspartnern großen Dank für ihre Bereitschaft, mir durch die Interviews einen tieferen Einblick in meinen Untersuchungsgegenstand zu gewähren. Dies gilt insbesondere für Jacob Kornbeck, der mein erster Gesprächspartner war und von dem ich eine Vielzahl spannender Lektürehinweise erhalten habe.

Ein weiterer Dank gebührt Lisa Röseler vom IESF, ohne deren Unterstützung in organisatorischen Fragen ich dieses Projekt vermutlich nicht hätte abschließen können.

Zu guter Letzt möchte ich mich bei meiner Mutter Heidi Risse (für wiederholtes Korrekturlesen sowie zahlreiche Impulse unterschiedlicher Art) sowie meinen Geschwistern Amrei und Fabian bedanken: Ohne eure Geduld wäre diese Arbeit sicherlich niemals geschrieben worden. Dies gilt auch und besonders für meine Frau Anja Mertens, die von Beginn an wusste, worauf sie sich einließ, und sich dennoch niemals beschwert hat.

Münster, im Juli 2019

Gunnar Risse

– Abstract (english) –

Starting from the assumption that there is a strong, almost inseparable connection between politics and organised sport, this thesis examines the efforts of German politics to tackle the problem of doping in sports. More specifically, the dissertation tries to detect if there is such a thing as target-oriented institution-building in German anti-doping-politics using the theoretical framework of actor-centered institutionalism as an analytic toolbox. To reach a conclusion, three hypotheses are generated and tested:

1. Due to the fact that anti-doping-politics takes place in the mixed field of sports and politics, there is a great variety of relevant actors possessing differing power resources.
2. The structure of the policy-field creates a distinct resistance against change. Actor constellations can be described best by using game theoretical constellations favouring consensus.
3. Interactions between actors are dominated by the mode of distributive bargaining. The complete delegation of the task to fight doping to a specific organisation is as unlikely as the establishment of a sound financial responsibility to back this endeavour.

As a first step, a broad overview regarding different attempts to analyse doping and its implications for sports and society (originating from sociology, ethic studies and economics) is given and supplemented with an outline of relevant definitions and the most important developments in the past twenty years. Next the existing conceptions on sport-politics and doping from a political science perspective are examined. Using these ideas as an entrance way into a deep analysis of anti-doping-politics, the thesis settles on the framework of actor-centered institutionalism as a promising way to engage with the analysis of anti-doping-politics in Germany. Starting from Scharpf's proposition that institutions are "systems of rules that structure the courses of actions that a set of actors may choose" (Scharpf 1997: 239) elements from principal-agent-approach and Arts' three faces of power are integrated into the main theoretical framework to adjust the approach of actor-centered institutionalism to fit the field of sport-politics and the fight against doping

To establish an overview on the positions, aims and goals of actors in the field of anti-doping-politics, minutes from plenary sessions of the Deutscher Bundestag and Deutscher Bundesrat are examined as well as protocols of the meetings of the Deutscher Olympischer Sportbund and the conference of federal states' secretaries for sport. In addition, policy

papers as well as annual reports from the National-Anti-Doping-Organisation (NADA) are used as sources of direct information. Furthermore, 14 semi-structured interviews with experts in the field of anti-doping-policy as well as representatives of political parties, government and sports organisations were carried out.

Based on the extracted information three categories of relevant actors are clustered: Strategic actors in the national context (government, federal states, parties, DOSB and NADA), actors without a common strategy (athletes, juridical experts, sponsors and media) and international actors (WADA, IOC, EU, Council of Europe, UNESCO). The political positions, goals and strategies of those actors are sorted, described and compared.

Afterwards, the focus turns into the direction of recent developments regarding the two most pressing political controversies in the field of anti-doping-politics: The thesis examines the struggle to secure a solid financial backing for the National Anti-Doping-Organisation as well as the long living debate regarding the necessity to establish a specific legislation handling the issue of doping in sport. Main point of this debate has been the unsolved question of whether sport authorities or public authorities should be in first position to penalize misconduct by athletes. Even though the federal elections in 2013 lead to a coalition agreement promising financial backing for the NADA and the establishment of specific anti-doping-legislation, not all the hypotheses prove to be right:

While the assumption regarding the great variety of actor and power resources proves to be true, the conjecture that consent-oriented constellations would dominate the field of anti-doping-politics, turns out to be disputable. Especially since 2013, both central controversies turned into conflict-dominated constellations: The fight regarding the financial backing for the NADA became a chicken game, the controversy on further anti-doping-legislation developed into a prisoner's dilemma.

Finally, the assumption regarding the dominance of distributive bargaining as the main course of interaction seems to be out of date. Especially the confrontational strategy of the federal government in the process to implement an anti-doping-legislature refutes this hypothesis. By threatening to act unilateral, the federal government revealed the fact that the prevalence for distributive bargaining had all along been darkened by the shadow of an existing hierarchy.

Regarding the overall question of whether there is such a thing as target-oriented institution building in anti-doping-politics in Germany, the thesis concludes that institution building strongly depends on costs and gains: While the last years have witnessed the implementation of stronger public legislation on doping, there is still no institution regulating the long-term financial responsibility for the fight against doping.

– Abstract (deutsch) –

War der sportliche Wettkampf während des Kalten Krieges ein zentrales Feld des Kräftermessens zwischen den Systemen in Ost und West, so stellt sich nun die Frage, ob die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte mit der Verankerung eines klaren Bekenntnisses gegen Doping und der Ausbildung funktionaler Institutionen und Regularien gleichzusetzen sind. Zwar überwiegt in der Öffentlichkeit das Interesse am Einzelfall – die Fokussierung auf den Skandal, die Empörung über den „Betrug“ durch bekannte Athleten – oder die Resignation darüber, dass „kein Sportler mehr sauber“ ist. Doch im Hintergrund geht es um grundsätzliche gesellschaftliche und politische Fragen. Ausgehend von der bisherigen sozialwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema Doping, insbesondere den systemtheoretischen Überlegungen von Bette zur Analyse von Doping als Konstellationsphänomen und der ökonomisch-spieltheoretischen Bewertung von Doping als dominanter Strategie, stellt diese Arbeit den Versuch einer politikwissenschaftlichen Annäherung dar. Als Rahmenkonzept wird dafür auf die Überlegungen von Scharpf zum *Akteurzentrierten Institutionalismus* zurückgegriffen, um staatliche Gesetze und die Regeln des Sports in einen gemeinschaftlichen Bezugsrahmen zu setzen und ihre Entwicklung im Zusammenhang zu betrachten. Unter Zuhilfenahme eines *strukturalistischen* Machtbegriffs sowie von *Netzwerküberlegungen* und Aspekten des *Veto-Spieler-Ansatzes* wird versucht, die Frage nach der Ausbildung funktionaler Institutionen – im Sinne allgemeinverbindlicher Regeln für Sport und Staat – mithilfe einer mehrdimensionalen Analyse der Positionen, Konstellationen und Interaktionen der beteiligten Akteure zu beantworten.

Dabei prüft die Arbeit die folgenden drei Hypothesen:

1. Da sich die Anti-Dopingpolitik im Schnittpunkt von Sport und Staat abspielt, lässt sich aus dem institutionellen Kontext eine Vielzahl relevanter Akteure ableiten, die über unterschiedliche Machtressourcen verfügen.
2. Die Struktur des Policy-Netzwerkes bedingt eine hohe Veränderungsresistenz. Die Akteurkonstellationen in der Anti-Dopingpolitik können am besten mit spieltheoretischen Modellen beschrieben werden, die für konsensuale Lösungen eine hohe Auszahlung vorsehen.
3. Die Akteurinteraktionen erfolgen auf dem Wege der Verhandlung bzw. des distributiven Bargainings. Die Delegation der vollständigen Zuständigkeit auf eine

unabhängige Kontrollinstanz sowie eine ausreichende Finanzierung der Arbeit dieser Kontrollinstanz sind höchst unwahrscheinlich.

Zum Zwecke der Hypothesenprüfung werden zunächst die maßgeblichen Akteure des Politikfeldes identifiziert und ihre Positionen sowie Machtressourcen eruiert, basierend auf Interviews mit Experten und Entscheidungsträgern aus Politik und organisiertem Sport sowie der Auswertung schriftlicher Quellen – insbesondere aus Bundestag, Sportausschuss und Parteien- und Verbandsarchiven. Dabei werden die Akteure in drei unterschiedliche Kategorien eingeteilt: Strategische Akteure im nationalen Zusammenhang (Bundesregierung, Bundesländer, Parteien, DOSB und NADA), Akteurgruppen ohne Gemeinschaftsstrategie (Athleten, Rechtsexperten, Sponsoren und Medien) sowie Strategische Akteure im internationalen Zusammenhang (WADA, IOC, EU, Europarat, UNESCO).

In der Folge konzentriert sich die Arbeit auf aktuelle Entwicklungen in Bezug auf zwei der zentralen Fragen der Anti-Dopingpolitik in Deutschland: die Finanzierung der Nationalen Anti Doping Agentur sowie die Notwendigkeit, ein eigenständiges Anti-Doping-Gesetz zu erlassen. Während sich die Annahme bewahrheitet, dass in der deutschen Anti-Dopingpolitik eine Vielzahl an Akteuren mit unterschiedlichen Machtressourcen aktiv ist, muss die Vermutung, dass konsensuale Lösungen das Politikfeld dominieren, zumindest hinterfragt werden. Dies gilt insbesondere für die Zeit zwischen 2013 und 2017, in der sich der Konflikt um die Finanzierung der Dopingbekämpfung zu einem Chicken-Spiel und die Frage einer eigenständigen Dopinggesetzgebung zu einem Gefangenendilemma entwickelt haben. Keine dieser Konstellationen begünstigt eine konsensuale Einigung der Akteure. Auch die Hypothese, dass Verhandlung bzw. distributives Bargaining die Akteursinteraktionen dominiert, lässt sich in Anbetracht der diagnostizierten konfrontativen Strategie der Bundesregierung bei der Einführung des Anti-Doping-Gesetzes nicht aufrechterhalten.

In Bezug auf die übergeordnete Fragestellung, ob eine funktionale Institutionen-Bildung in der Anti-Dopingpolitik der Bundesrepublik Deutschland stattfindet, kommt diese Arbeit zu dem Schluss, dass die Institutionen-Bildung stark von Kosten-Nutzen-Überlegungen abhängt: So wird deutlich, dass die erfolgte Einigung auf ein Anti-Doping-Gesetz keinesfalls den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellt, sondern vielmehr das Resultat einer klaren Entscheidung für ein weiteres institutionelles Konstrukt ist. Gleichzeitig existiert jedoch noch immer keine bindende und langfristige vertragliche Vereinbarung darüber, welchen genauen Anteil die jeweiligen Akteure an der Finanzierung der Dopingbekämpfung tragen müssen.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	XIV
Tabellenverzeichnis	XV
Abkürzungsverzeichnis.....	XVI
1 Einleitung.....	20
2 Forschungsstand und Anknüpfungspunkte	28
2.1 Entwicklung und Status quo der Forschung zu Doping und Anti-Dopingpolitik.....	29
2.2 „Doping in Deutschland von 1950 bis heute...“ – das BISp im Zwielficht?.....	30
2.2.1 Projektverlauf, Kontroversen und Kritik	31
2.2.2 Einordnung der Projektergebnisse	34
2.2.3 Ergebnisse des Berliner Teilprojekts	35
2.2.4 Ergebnisse des Münsteraner Teilprojekts	37
2.3 Doping und die Werte des Sports – Überlegungen aus der Sportethik.....	39
2.3.1 Woher stammen die „Olympischen Werte“?	40
2.3.2 Doping als zentrales Betrachtungsfeld einer Ethik des Sports	41
2.4 Doping als Konstellationseffekt? Die soziologische Perspektive.....	43
2.4.1 Leistungssport als gesellschaftliches Teilsystem.....	44
2.4.2 Doping als individuelle Entscheidung?	46
2.4.3 (Akteur-)Konstellationen und Konstellationsmanagement.....	48
2.4.4 Weitere soziologische Analyse-Werkzeuge: „Double-bind“, „Principal-Agent-Ansatz“ und „Theater-Metapher“	49

2.5 Fixpunkt Spieltheorie? – Dopingentscheidungen als Dilemma-Situationen	51
2.5.1 Doping als Gefangenendilemma.....	51
2.5.2 Dopingbekämpfung auf Basis von Kosten-Nutzen-Überlegungen.....	55
3 Ausgangslage und begriffliche Klärungen.....	58
3.1 Internationale Regeln und Organisationen in der Anti-Dopingpolitik	58
3.2 Eckdaten der Anti-Dopingpolitik in der BRD von 1990-2015.....	61
3.2.1 Auswirkungen der Internationalisierung der Dopingbekämpfung auf die BRD	62
3.2.2 Gründung und Entwicklung der Nationalen Anti Doping Agentur (NADA).....	64
3.2.3 Die Diskussion über ein Anti-Doping-Gesetz	71
3.3 Regelungen zur Dopingbekämpfung in Deutschland	76
3.3.2 Grundlegende Regelungen für den Sport: Der NADA-Code	77
3.3.2 Die gesetzliche Regelung der Dopingbekämpfung bis Dezember 2015	79
3.3.3 Das Anti-Doping-Gesetz (AntiDopG) und seine rechtlichen Auswirkungen.....	80
3.4 (Arbeits-)Definitionen von Doping und Anti-Dopingpolitik.....	82
3.4.1 „Enhancement“, „Doping sui generis“ und „Hirndoping“	82
3.4.2 Doping-Definitionen im Sport	83
4 Theoretische Annäherungen	87
4.1 Anknüpfungspunkte aus der (Sport-)Politikwissenschaft.....	88
4.2 Möglichkeiten einer politikwissenschaftlich-theoretischen Annäherung (im europäischen Kontext)	91
4.2.1 Konstitutionalisierung und Kommunikation.....	92
4.2.2 Regimetheorie, Europäisierung und „Second image reversed“-Perspektive.....	94

4.3 Überlegungen zur theoretischen Einordnung auf der nationalen Ebene.....	98
4.3.1 Vetospieler-Ansatz als Möglichkeit der Annäherung?	100
4.3.2 Rational Choice-Annahmen in der Policy-Forschung	102
4.3.3 Akteurzentrierter Institutionalismus als Rahmenkonzept.....	104
4.4 Akteurzentrierter Institutionalismus und Anti-Dopingpolitik	106
4.4.1 Akteure: Kategorien, Handlungsorientierungen und Machtressourcen.....	108
4.4.2 Konstellationsbeschreibung mit Hilfe von spieltheoretischen Archetypen und netzwerkanalytischen Überlegungen	114
4.4.3 Interaktionen zwischen Akteuren – gängige Strategien.....	124
4.5 Von der Theorie zur Analyse: Akteuridentifikation, Hypothesenbildung und Methodenauswahl	130
4.5.1 Auswahl der abhängigen und unabhängigen Variablen.....	136
4.5.2 Erhebung: Interviews und Dokumentenauswahl	139
5 Darstellung und Auswertung der empirischen Annäherung	142
5.1 Die Akteure: Ziele, Ressourcen, (Netzwerk-)Positionen und Strategien	143
5.1.1 Strategische Akteure im nationalen Zusammenhang: Bundesregierung, Bundesländer, Parteien und organisierter Sport.....	147
5.1.1.1 Die Bundesregierung	147
5.1.1.2 Die Bundesländer	158
5.1.1.3 Die Parteien im Bundestag.....	166
5.1.1.4 Der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB)	197
5.1.1.5 Die Nationale Anti Doping Agentur (NADA).....	203

5.1.2 Akteurgruppen ohne Gemeinschaftsstrategie: Athleten, Rechtsexperten, Sponsoren und Medien	212
5.1.2.1 Athleten.....	212
5.1.2.2 Rechtsexperten.....	215
5.1.2.3 Sponsoren.....	218
5.1.2.4 Medien	220
5.1.3 Strategische Akteure im internationalen Zusammenhang: WADA, IOC, EU, Europarat und UNESCO.....	224
5.1.3.1 Die Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA).....	225
5.1.3.2 Das Internationale Olympische Komitee (IOC)	227
5.1.3.3 Europarat und UNESCO.....	230
5.1.3.4 Die Europäische Union.....	233
5.1.4 Das Gesamtnetzwerk der deutschen Anti-Dopingpolitik	236
5.2 Akteurkonstellationen und -interaktionen bei vergangenen Entscheidungen.....	240
5.2.1 Streit der Stakeholder: Die Finanzierung der Dopingbekämpfung.....	241
5.2.1.1 Ausgangslage, Debattenverlauf und Policy-Prozess.....	241
5.2.1.2 Akteure, Konstellationen und hypothetische Koalitionen	243
5.2.1.3 Die Darstellung im Verhandlungsraum	248
5.2.2 Gesetzgebung: Autonomie des Sports oder staatlicher Handlungsbedarf?	252
5.2.2.1 Ausgangslage, Debattenverlauf und Policy-Prozess.....	252
5.2.2.2 Akteure, Konstellationen und hypothetische Koalitionen	255
5.2.2.3 Die Darstellung im Verhandlungsraum	260

6 Analyse	264
6.1 Auswertung der Hypothesen.....	264
6.2 Zukünftige Entwicklungen in der Anti-Dopingpolitik und ihre Wahrscheinlichkeit ..	270
6.3 Potenziale und Grenzen des Forschungsansatzes – eine kritische Reflexion	274
7 Fazit und Prognose.....	279
Literaturverzeichnis	283
Parlamentsdrucksachen und Veröffentlichungen im Bundesgesetzblatt	324
Bundesrat (Drucksachen und Protokolle)	324
Bundestag (Drucksachen und Protokolle)	325
Sportausschuss (Drucksachen und Protokolle).....	335
Interviews.....	337

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Das Dopingproblem als Gefangenendilemma.....	53
Abbildung 2 - Kosten und Nutzenkategorien der individuellen Dopingentscheidung	56
Abbildung 3 - Der Akteurzentrierte Institutionalismus im Überblick	107
Abbildung 4 - Arten kollektiver Akteure.....	109
Abbildung 5 - Vier typische Spielkonstellationen	115
Abbildung 6 - Beispiel-Darstellung eines Dreiebenen-Policy-Netzwerkes (alle Ebenen)	123
Abbildung 7 - Beispiel-Darstellung eines Dreiebenen-Policy-Netzwerkes (Implementationsebene)	123
Abbildung 8 - Interaktionsformen	124
Abbildung 9 - Der Verhandlungsraum	128
Abbildung 10 - Inhaltliche Positionen zur Dopingbekämpfung im Netzdiagramm	146
Abbildung 11 - Inhaltliche Positionen der Bundesregierung zur Dopingbekämpfung.....	157
Abbildung 12 - Inhaltliche Positionen der Bundesländer zur Dopingbekämpfung.....	166
Abbildung 13 - Inhaltliche Positionen der CDU/CSU zur Dopingbekämpfung.....	175
Abbildung 14 - Inhaltliche Positionen der SPD zur Dopingbekämpfung.....	180
Abbildung 15 - Inhaltliche Positionen von Bündnis 90/Die Grünen zur Dopingbekämpfung	185
Abbildung 16 - Inhaltliche Positionen von Die Linke zur Dopingbekämpfung.....	190
Abbildung 17 - Inhaltliche Positionen der FDP zur Dopingbekämpfung.....	196
Abbildung 18 - Inhaltliche Positionen des DOSB zur Dopingbekämpfung.....	203
Abbildung 19 - Akteure der deutschen Anti-Dopingpolitik: Netzwerkdarstellung.....	238
Abbildung 20 - Die Finanzierung der Dopingbekämpfung: Akteure	244

Abbildung 21 - Die Verhandlungssituation zur NADA-Finanzierung im Jahr 2013	249
Abbildung 22 - Die Verhandlungssituation zur NADA-Finanzierung im Jahr 2014	251
Abbildung 23 - Die nationale Anti-Doping-Gesetzgebung: Akteure	256
Abbildung 24 - Die Verhandlungssituation zur Anti-Doping-Gesetzgebung im Jahr 2013..	262
Abbildung 25 - Die Verhandlungssituation zur Anti-Doping-Gesetzgebung im Jahr 2015..	263

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 - Übersicht über die abhängigen und unabhängigen Variablen.....	138
---	-----

Abkürzungsverzeichnis

ADAMS	Anti-Doping Administration and Management System
ADG	Gesetz zur Dopingbekämpfung im Sport (<i>abgelehnter Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion aus dem Jahr 2013</i>)
ADK	Gemeinsame Anti-Doping-Kommission von DSB und NOK (<i>bis 2002</i>)
AMG	Arzneimittelgesetz
ANADO	Association of National Anti-Doping Organizations (<i>2003-2010</i>)
AntiDopG	Anti-Doping-Gesetz (<i>in Kraft getreten am 18. Dezember 2015</i>)
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
AT	Österreich (<i>Austria</i>)
AV	Abhängige Variable
AZI	Akteurzentrierter Institutionalismus
BA-L	Bundesausschuss Leistungssport
BALCO	Bay Area Laboratory Co-Operative
BISp	Bundesinstitut für Sportwissenschaft
BJA	Bundeskriminalamt
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRD-X/X	Bundesratsdrucksache
BRD-X/X-B	Bundesratsdrucksache – Beschluss des Bundesrates
BRTA	Bundesrat Textarchiv
BSMJ	Bayrisches Staatsministerium der Justiz
BT	Deutscher Bundestag
BtMG	Betäubungsmittelgesetz
BTP	Pressemitteilung des Deutschen Bundestages
BTB	Bundestagsdrucksache (<i>auch BT-Drs./ BT-Druck</i>)
BVA	Bundesverwaltungsamt
BW	Baden-Württemberg
BZgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung

CAS	Internationaler Sportsgerichtshof (<i>Court of Arbitration for Sport</i>)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEO	Geschäftsführer (<i>Chief Executive Officer</i>)
CoE	Europarat (<i>Council of Europe</i>)
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
D-A-CH	Deutschland - Österreich - Schweiz
DAK	DAK-Gesundheit (<i>bis 2012 Deutsche Angestellten-Krankenkasse</i>)
DBVG	Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DFB	Deutscher Fußball-Bund
DIS	Deutsche Institution für Schiedsgerichtsbarkeit
DLF	Deutschlandfunk
DLV	Deutscher Leichtathletik-Verband
DM	Deutsche Mark
DmMV	Dopingmittel-Mengen-Verordnung
DOSB	Deutscher Olympischer Sportbund
DSB	Deutscher Sportbund (<i>bis 2006</i>)
dsj	Deutsche Sportjugend
DSV	Deutscher Schwimm-Verband
dpa	Deutsche Presse-Agentur
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
FDP	Freie Demokratische Partei
FIFA	Weltfußballverband (<i>Fédération Internationale de Football Association</i>)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HU	Humboldt-Universität zu Berlin
IAD	Institutional Analysis and Development
iNADO	Institut der Nationalen Anti-Doping Organisationen (<i>seit 2012</i>)

IOC	Internationales Olympisches Komitee (<i>International Olympic Committee</i>)
IPC	Internationales Paralympisches Komitee (<i>International Paralympic Committee</i>)
LTO	Legal Tribune Online
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
NADA	Nationale Anti Doping Agentur Deutschland ¹
NADC	Nationaler Anti-Doping Code (<i>auch als NADA-Code bezeichnet</i>)
NADO	Nationale Anti-Doping Organisation
NDPP	Nationaler Dopingpräventionsplan
NE	Nichteinigungspunkt
NGO	Nichtregierungsorganisation (<i>Non-Governmental Organization</i>)
NOK	Nationales Olympisches Komitee für Deutschland (bis 2006)
NRW	Nordrhein-Westfalen
PartG	Parteiengesetz
PdL	Partei die Linke
PM	Pressemitteilung
PP-BR	Plenarprotokoll des Bundesrates
PP-BT	Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages
RA	Rechtsanwalt
ReSpoDo	Rechtskommission des Sports gegen Doping
S20	Interessengemeinschaft namhafter Sportsponsoren
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SID	Sport-Informationen-Dienst
SMK	Sportministerkonferenz
SpA	Sportausschuss des Deutschen Bundestages
SpA-P	Sitzungsprotokoll des Sportausschusses des Deutschen Bundestages
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SQ	Status quo
SP.IN	die spieler.initiative basketball (<i>Interessenvertretung von Basketballspielern in Deutschland</i>)

¹ Diese Arbeit verwendet die recht ungewöhnliche Schreibweise „Nationale Anti Doping Agentur“, da diese auch von der NADA selbst genutzt wird. Generell wird bei der Benennung von Organisationen und Regelwerken jeweils auf die offizielle Schreibweise zurückgegriffen.

SpuRt	Zeitschrift für Sport und Recht
StA	Staatsanwalt
StK Nds.	Niedersächsische Staatskanzlei
TierSchG	Tierschutzgesetz
TU München	Technische Universität München
UEFA	Vereinigung Europäischer Fußballverbände (<i>Union of European Football Associations</i>)
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
USA	Vereinigte Staaten von Amerika (<i>United States of America</i>)
USADA	United States Anti-Doping Agency
UV	Unabhängige Variable
UV-Behandlung	Behandlung mit Ultraviolettstrahlung
WADA	Welt-Anti-Doping-Agentur
WADC	Welt-Anti-Doping-Code (<i>World Anti-Doping Code</i>)
WM	Weltmeisterschaft
WWU	Westfälische Wilhelms-Universität in Münster
ZFA	Zollfahndungsamt
ZKA	Zollkriminalamt

1 Einleitung

Bundes- und Landesregierungen ehren erfolgreiche Athleten, Angela Merkel besucht die deutsche Fußballnationalmannschaft bei der WM in Brasilien - Sport ist ein relevantes Feld für die Politik.² Das gilt auch dann, wenn es nicht um Siegerehrungen geht. Der Korruptionsskandal bei der FIFA, massive finanzielle Unregelmäßigkeiten beim DFB im Vorfeld des Sommermärchens 2006, der Dopingskandal in Russland oder zivilgesellschaftliche Proteste von Umwelt- und Bürgerrechts-NGOs gegen die Olympischen Winterspiele in Sotschi: Sport – insbesondere Hochleistungssport – und Politik lassen sich auch dann nicht trennen, wenn es unangenehm wird. Schrieb sich die Olympische Bewegung in ihren Ursprüngen noch auf die Fahnen, ein „pädagogisch-ethisches Leitbild“ schaffen zu wollen³, das über den Spitzensport hinaus wirken sollte (vgl. Grupe 2011), lässt sich heute nicht mehr leugnen, dass es gerade bei Sportgroßveranstaltungen auch um Milliarden Gewinne geht, nicht immer mit sauberen Mitteln - **die sogenannten „Werte des Sports“ stehen im Wettstreit mit der „ökonomischen Orientierung der Akteure“.**

Diese Konfliktlinie ist gerade dann besonders relevant, wenn das Thema Doping zur Sprache kommt – ein Thema, das durch den Nachweis von Dopingfällen bei bekannteren und erfolgreichen Athletinnen und Athleten immer wieder in die Nachrichten und in die öffentliche Wahrnehmung drängt.

In der Konsequenz ist Doping auch ein Thema, das schon aus verschiedensten Blickwinkeln und mit Hilfe verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen unter die Lupe genommen wurde. Besonders das sogenannte Staatsdoping in der DDR hat für die Geschichtswissenschaft eine große Relevanz entfaltet. Daneben haben jedoch auch die immer wieder bekannt werdenden Dopingfälle der Gegenwart zu einer Fülle von Untersuchungen aus moralisch-ethischer, juristischer, soziologischer,

² Unzweifelhaft sind auch auf der Mikroebene Schnittpunkte zwischen Sport, Politik und auch Wissenschaft vorhanden: Gleich zu Beginn dieser Arbeit sollte daher notwendigerweise darauf hingewiesen werden, dass der Verfasser dieser Dissertation in den Jahren 2010-2016 zunächst im nordrhein-westfälischen Landtag als Mitarbeiter einer Abgeordneten und später als Referent der Landesvorsitzenden einer politischen Partei (Bündnis 90/Die Grünen) tätig war. Diese berufliche Tätigkeit wurde jedoch streng von der Erstellung der vorliegenden wissenschaftlichen Arbeit getrennt.

³ Allerdings lassen sich diese Werte weniger aus den Olympischen Spielen der Antike ableiten, sondern gehen vielmehr auf die zeitgenössischen Vorstellungen eines „Englischen Sports“ mit dem Leitgedanken der „Fairness“ zurück. (vgl. Grupe 2011; Kornbeck 2014)

ökonomischer und nicht zuletzt sportwissenschaftlicher Perspektive geführt. Zudem haben die Versuche, ein funktionierendes Kontrollsystem zu etablieren, dazu beigetragen, dass es quasi eine permanente naturwissenschaftliche Befassung mit Dopingmethoden gibt: Institute wie das vom Internationalen Olympischen Komitee (IOC) akkreditierte Institut für Biochemie an der Sporthochschule Köln versuchen möglichst zeitnah, neue Methoden der verbotenen Leistungssteigerung zu identifizieren und Nachweisverfahren zu erarbeiten. Auch Untersuchungen zur medialen Berichterstattung zum Thema Doping gibt es.

Zwar überwiegt in der Öffentlichkeit auf den ersten Blick das Interesse am Einzelfall – die Fokussierung auf den Skandal, die Empörung über den „Betrug“ durch bekannte Athleten – oder die Resignation darüber, dass „kein Sportler mehr sauber“ ist. Doch im Hintergrund geht es um grundsätzliche gesellschaftliche und somit auch politische Fragen. Da die politischen Akteure sowohl ein Interesse als auch eine Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft haben, den Kampf gegen Doping im Leistungs- und Breitensport (mit) zu gestalten, besteht auch eine Relevanz für die politikwissenschaftliche Disziplin. Durch aktuelle Entwicklungen wie die ungeklärte zukünftige Finanzierung der Nationalen Anti Doping Agentur (NADA) oder die datenschutzrechtlichen Probleme, welche durch die Einführung des internationalen Kontroll- und Meldesystems für Athleten (ADAMS – Anti-Doping Administration and Management System) entstanden sind, erweitert sich der Kampf gegen Doping um zusätzliche Aufgaben für die Politik, welche diese bisher noch nicht lösen konnte, die jedoch gelöst werden müssen.

Doch wodurch begründet sich die Annahme eines gesellschaftlichen Auftrags zur Bekämpfung des Dopings? Zwar handelt es sich grundsätzlich um eine komplexe ethische, sport- und gesundheitspolitische sowie juristische Frage, oftmals wird die Dopingbekämpfung jedoch mit dem schlichten Verweis auf ein abstraktes Wertebekenntnis eingefordert. So findet sich im grundlegenden internationalen Regelwerk der Dopingbekämpfung – dem WADA-Code (WADC) der Welt-Anti-Doping-Agentur – ein klares Bekenntnis zu einem *wertegeleiteten Sport*, der mit Doping nicht vereinbar ist: „Anti-Doping-Programme sind darauf ausgerichtet, die wahren, mit dem Sport ursprünglich verbundenen Werte zu erhalten. Dieser wahre Wert wird häufig als ‚Sportsgeist‘ bezeichnet; er macht das Wesen des Olympischen

Gedankens aus; er entspricht unserem Verständnis von Fairness und ehrlicher sportlicher Gesinnung.“ (WADA 2009:8)

Zu den im WADA-Code konkret benannten Werten des Sports zählen unter anderem *Ethik, Fairness, Ehrlichkeit, Gesundheit, Teamgeist und die Anerkennung von Regeln und Gesetzen*. In der Konsequenz heißt es daher: „Doping steht im grundlegenden Widerspruch zum Geist des Sportes.“ (WADA 2009:8)

Doch so einfach wie im WADC beschrieben lässt sich der Kampf gegen Doping nicht aus einer Wertegebundenheit ableiten. Denn auch *Hochleistung* wird als zentrales Ziel benannt. Ein immanenter Widerspruch deutet sich somit bereits in den Regeln der Dopingbekämpfung an – denn gerade das Streben nach Hochleistung kann als einer der zentralen Gründe für Dopingvergehen identifiziert werden.

Hinzu kommt: Solange der Sieger das höchste Preisgeld erhält, gilt Doping – rein ökonomisch betrachtet – als dominante Strategie. (vgl. Daumann 2003b) Unmittelbare Kosten drohen nur dann, wenn der Regelverstoß nachgewiesen werden kann. Das gilt nicht nur für die Sportler, sondern für alle Akteure, die von einem Sieg profitieren. Es lässt sich nicht abstreiten, dass neben Sportverbänden und Sponsoren auch die Medien und nicht zuletzt die Akteure der Politik einen „parasitären“ Nutzen aus sportlichen Erfolgen ziehen. Die Bilder der Bundeskanzlerin aus der Mannschaftskabine der deutschen Fußballnationalmannschaft bei der WM in Brasilien sind dafür ein aktueller und eindringlicher Beweis.

Wie groß also ist das Interesse der einzelnen beteiligten Akteure an einem sauberen Sport in der Bundesrepublik, der vielleicht nicht immer die ganz großen Erfolge erzielt?

War der sportliche Wettkampf während des Kalten Krieges ein zentrales Feld des Kräftermessens zwischen den Systemen in Ost und West – was sich auf beiden Seiten auf die Akzeptanz des Einsatzes nicht erlaubter Mittel zur Leistungssteigerung im Sport auswirkte – so stellt sich nun die Frage, ob die Entwicklungen der letzten 20 Jahre mit der Ausprägung eines einheitlichen Ansatzes, bzw. der Verankerung eines

klaren Bekenntnisses gegen Doping, und der Ausbildung funktionaler Institutionen und Regularien gleichzusetzen sind.

An dieser Stelle muss die zweite zentrale Konfliktlinie in der gesellschaftspolitischen Betrachtung von Doping angesprochen werden: **Wo endet die „Autonomie des Sports“ und beginnt die „gesellschaftliche Verantwortung des Staates“?**

Denn die aus dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland abgeleitete Unabhängigkeit des Sports und der Umgang der Politik mit dieser Autonomie-Regelung spielen bei der Etablierung, Organisation und Finanzierung eines effektiven und mit den notwendigen Rechtsvorschriften hinterlegten Doping-Kontrollsystems eine entscheidende Rolle. Schon jetzt liegt die Verantwortung für die Dopingbekämpfung nicht allein bei den Verbänden des organisierten Sports. Vielmehr stellt der Staat einen Großteil der finanziellen Ressourcen für die Dopingbekämpfung bereit und hat über die Gesetzgebung einen entscheidenden Beitrag zur Gesamtheit der Regeln der Dopingbekämpfung in Deutschland geleistet. Zwar sieht die „International Convention against Doping in Sport“ der UNESCO aus dem Jahre 2005 durchaus staatliche Regeln vor, schließlich diene sie der staatsrechtlichen Verankerung des privatrechtlichen WADA-Codes, doch es stellt sich die Frage: Wie weit darf und sollte der Staat in den Sport regulierend eingreifen? Wie viel Spielraum müssen seine Gesetze für die Sportverbände, die Sportsgerichtsbarkeit und vor allem für die Arbeit der unabhängig gedachten Nationalen Anti Doping Agentur lassen?

Gelingt es, Erkenntnisse über das konkrete Verhältnis von Sport und Politik in der Praxis der Anti-Dopingpolitik zu gewinnen, lassen sich daraus aller Voraussicht nach zusätzlich valide Rückschlüsse über das Gesamtverhältnis ziehen.

Überraschend ist, dass es trotz der hohen gesellschaftspolitischen Relevanz des Themas noch kaum eine grundlegende Untersuchung gibt, die sich aus politikwissenschaftlicher Sicht mit diesen Fragen befasst. Das Projekt „Doping in Deutschland von 1950 bis heute“ des Bundesinstituts für Sportwissenschaft (BISp) geriet selbst zu einem Politikum und konnte den Anspruch, eine Auswertung der

deutschen Dopinggeschichte für die Bundesrepublik und die Zeit nach der Wende zu liefern, nicht voll erfüllen.

Anscheinend gerät zudem bei der Behandlung des durchaus facettenreichen Themas sehr oft aus dem Blick, dass die Entscheidungsträger, welche in politischen Gremien wie z.B. dem Bundestag, aber gerade auch in den Sportverbänden einen massiven Einfluss auf die Fortführung, Ausgestaltung und Finanzierung der Anti-Dopingpolitik und der Kontrollsysteme in Deutschland (und darüber hinaus auch auf der internationalen Ebene) haben, dabei ebenso wie alle anderen politischen Entscheidungsträger den Mechanismen und Logiken der (Tages-)Politik unterliegen. Aktuell stellt sich neben der Bewertung des neuen Anti-Doping-Gesetzes die Frage der Auswirkungen des WADA-/NADA-Codes in der Fassung von 2015. Durch die Revision des Regelwerkes entsteht nicht nur ein erhöhter Finanzbedarf für die NADA, hinzu kommt die Ausweitung der Regelsperre für Dopingsünder auf vier Jahre und somit die Frage der Vereinbarkeit dieser Regelung mit deutschen Gesetzen.

Auch die Art der Beantwortung dieser Einzelfragen ist entscheidend, wenn es darum geht festzustellen, ob es in der Dopingpolitik einen genuinen Institutionalisierungsprozess zu erleben gibt oder ob es bei Stückwerk bzw. bei der Umsetzung des jeweiligen kleinsten gemeinsamen Nenners zwischen den Akteuren bleibt.

Ausgehend von der bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema Doping, insbesondere den systemtheoretischen Überlegungen von Bette zur Analyse von Doping als Konstellationsphänomen (vgl. Bette 2006) und der ökonomisch-spieltheoretischen Bewertung von Doping als dominanter Strategie (vgl. Daumann 2003b) sowie den Erkenntnissen der Münsteraner Teilgruppe des BISp-Projektes versucht diese Arbeit daher eine politikwissenschaftliche Annäherung an das Thema Doping.

Als Rahmenkonzept wird dafür auf die Überlegungen von Scharpf zum *Akteurzentrierten Institutionalismus* zurückgegriffen, der „politisches Handeln als Ergebnis der Interaktionen zwischen strategisch handelnden, aber begrenzt

rationalen Akteuren, deren Handlungsmöglichkeiten, Präferenzen und Wahrnehmungen weitgehend, aber nicht vollständig, durch die Normen des institutionellen Rahmens bestimmt werden, innerhalb dessen sie agieren“ (Scharpf 2000: 319) beschreibt. Der Vorteil dieses Ansatzes ist die Möglichkeit, in einem vorgegebenen Rahmen verschiedene Theorieelemente zusammenzuführen und auf diesem Weg vorhandene ökonomische und soziologische Überlegungen zum Thema Doping einzuordnen und politikwissenschaftlich weiterzuentwickeln.

Laut Scharpfs Definition handelt es sich bei Institutionen um „Regelsysteme [...], die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsverläufe strukturieren“. (Scharpf 2000:77) Allerdings umfassen diese Institutionen nicht nur „formale rechtliche Regeln [...], sondern auch soziale Normen, die von den Akteuren im Allgemeinen beachtet werden“. (Scharpf 2000:77) Somit bietet der Akteurzentrierte Institutionalismus die Möglichkeit, staatliche Gesetze und die Regeln des Sports in einen gemeinschaftlichen Bezugsrahmen zu setzen und ihre Entwicklung im Zusammenhang zu betrachten. Auf diese Weise ist es möglich, die Frage nach der Ausbildung funktionaler Institutionen, im Sinne allgemeinverbindlicher Regeln für Sport und Staat, zu stellen und mit Hilfe einer mehrdimensionalen Analyse zur beantworten.

Die Untersuchung der **Kategorien, Handlungsorientierungen und Machtressourcen der Akteure** erfolgt unter Zuhilfenahme eines *strukturalistischen Machtbegriffs* und einiger Aspekte des *Veto-Spieler-Ansatzes*, denn zu der jeweiligen Netzwerkebene gehören jene Akteure, welche die dort angesiedelten Prozesse aktiv beeinflussen können. Ausgehend von Arts' Überlegungen zu einem mehrdimensionalen Machtbegriff wird versucht, die Akteure zu identifizieren, welche über die Möglichkeit verfügen, den gesellschaftlichen oder politischen Diskurs zu bestimmen, auf den Beschluss einer Regelung direkt einzuwirken oder diesen durch ein Veto zu verhindern. (vgl. Arts 2004)

Zudem wird davon ausgegangen, dass der thematische Diskurs, die politische Regelsetzung und die Politikimplementierung drei verschiedene Ebenen (*Diskurs-, Regulierungs- und Implementierungsebene*) desselben (Steuerungs-)Netzwerkes darstellen. Nur wenn es auf mehreren Ebenen die notwendige Unterstützung für ein Vorhaben gibt, kann dieses beschlossen und umgesetzt werden.

Da die Ebenen Teil desselben Netzwerkes sind, kann ein Akteur zugleich verschiedenen Ebenen angehören. Ebenso ist es aber auch möglich, dass Akteure nur Teil einer Netzwerkebene sind. Auf diese Weise erfolgt eine **Konstellationsbeschreibung** mit Hilfe von *Netzwerküberlegungen*. Hilfreiche erste Ansätze in Richtung einer sportpolitischen Netzwerkanalyse finden sich bereits bei Meier und Fuchs. (vgl. Meier/Fuchs 2012) Auf der Basis von diesem Vorgehen wird es möglich, reale politische Situationen zu abstrahieren und mit spieltheoretischen Mitteln darzustellen. (vgl. Scharpf 2000)

Während auf der Regulierungsebene davon ausgegangen wird, dass politische Vorhaben von einem Agenda-Setter auf die Tagesordnung gesetzt werden und nur dann beschlossen werden, wenn keiner der Akteure mit Vetomacht die Umsetzung der Policy-Idee verhindert (vgl. Tsebelis 2002), setzt die konkrete Umsetzung auf der Implementierungsebene eine große Kooperationsbereitschaft aller dort einbezogenen Netzwerk-Akteure voraus. Durch die Autonomie des Sports stehen zudem in der Anti-Dopingpolitik, ähnlich wie im Feld der internationalen Beziehungen, verschiedene Gesetze bzw. Regelwerke in „Konkurrenz“ zueinander.

Ferner wird angenommen, dass die zentralen Entscheidungen auf der Implementierungsebene die (Neu-)Verteilung von Zuständigkeiten und somit auch die Abgabe eigener Kompetenzen der beteiligten Akteure betreffen. Es handelt sich also um Delegationsentscheidungen, die sich mit Hilfe des *Principal-Agent-Ansatzes* beschreiben lassen.

Diese Überlegungen werden in Scharpfs Rahmenkonzept zusammengeführt und strukturiert. Dabei wird davon ausgegangen, dass Anti-Dopingpolitik in Deutschland im Zusammenspiel zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren aus verschiedenen Politikfeldern sowie internationalen Institutionen stattfindet. Zwar verfügen wenige Akteure über direkte Vetomacht bei der Einführung neuer Regeln und Institutionen, eine erfolgreiche Implementierung von Anti-Doping-Maßnahmen setzt jedoch die Kooperation einer großen Anzahl von Akteuren voraus. Der Einfluss der einzelnen Akteure ist daher nicht in einfache Kategorien zu fassen.

Zwar ist das gemeinsame Ziel aller Beteiligten offiziell ein „sauberer Sport“, die eigentlichen Handlungsmotivationen der Akteure werden aber oft nicht nach außen getragen und bleiben im Dunkeln: Anti-Dopingpolitik wird geprägt durch eine

Doppelmoral. Während auf der einen Seite eine offensive, öffentliche Ablehnung von Doping stattfindet, bestimmt auf der anderen Seite eine von ökonomischen Überlegungen geleitete Herangehensweise im konkreten Umgang mit Dopingfragen die Handlungen der Akteure – spieltheoretische Analysen, z.B. von Daumann, weisen Doping klar als dominante Strategie aus. (vgl. Daumann 2003b) Bette spricht diesbezüglich in Anlehnung an Goffmann von unterschiedlichem Verhalten auf einer „Vorder- und einer Hinterbühne“. (vgl. Bette/Schimank 2006a)

Daher bilden die folgenden Hypothesen die Ausgangsbasis für die empirische Untersuchung:

1. Da sich die Anti-Dopingpolitik im Schnittfeld von Sport und Staat abspielt, lässt sich aus dem institutionellen Kontext eine Vielzahl relevanter Akteure ableiten. Die Akteure verfügen dabei über ganz unterschiedliche Machtressourcen, um neue Regelungen zu beeinflussen und beschlossene Maßnahmen im eigenen Interesse umzusetzen, aber auch um diese zu boykottieren oder zu konterkarieren.
2. Die Struktur des Policy-Netzwerkes bedingt eine hohe Veränderungsresistenz. Neue Regelungen werden nur im Falle von erheblichem Handlungsdruck auf alle Akteure – resultierend z.B. aus Beschlussfassungen auf internationaler Ebene oder öffentlichem Druck in Folge von prominenten Dopingfällen – beschlossen. Entscheidungsprozesse dauern lange. Die Akteurkonstellationen in der Anti-Dopingpolitik können daher am besten mit spieltheoretischen Modellen beschrieben werden, die für konsensuale Lösungen eine hohe Auszahlung vorsehen.
3. Die Akteurinteraktionen erfolgen auf dem Wege der Verhandlung bzw. des distributiven Bargainings. Die Delegation der vollständigen Zuständigkeit – ohne eine weitere Einflussnahme der staatlichen und verbandlichen Akteure – auf eine Kontrollinstanz ist jedoch auf Grund der gesellschaftlichen und somit auch politischen Mechanismen im Umgang mit dem Thema Doping höchst unwahrscheinlich. Auch eine ausreichende Finanzierung der Aufgaben der Kontrollinstanz ist fraglich.

Zum Zwecke der Hypothesen-Prüfung werden zunächst die maßgeblichen Akteure des Politikfeldes identifiziert und ihre Positionen sowie Machtressourcen eruiert. Dann werden zentrale Entscheidungen, z.B. die Gründung der NADA und die

Überarbeitungen des Arzneimittelgesetzes, mit Blick auf die damaligen Akteurkonstellationen und -interaktionen analysiert. Im Anschluss werden drei Szenarien für die Zukunft entwickelt und basierend auf Interviews mit Experten sowie Entscheidungsträgern aus Politik und organisiertem Sport sowie der Auswertung schriftlicher Quellen – insbesondere aus Bundestag, Sportausschuss und Parteien- und Verbandsarchiven – auf ihre Wahrscheinlichkeit hin bewertet. Als aktuellste Grundlage für die Prüfung der Szenarien-Wahrscheinlichkeit dient der Diskussions- und Beschlussverlauf zum Anti-Doping-Gesetz.

Am Ende der Arbeit steht somit die Erkenntnis, ob es in der deutschen Anti-Dopingpolitik einen genuinen Trend zur funktionalen Institutionenbildung gibt oder ob eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners überwiegt. Auf Basis des Ergebnisses werden zudem einige vorläufige Annahmen über das generelle Verhältnis von Sport und Politik sowie die Wertegebundenheit der beiden Gesellschaftsbereiche abgeleitet.

2 Forschungsstand und Anknüpfungspunkte

Eine Annäherung an den Gegenstand der Anti-Dopingpolitik setzt nicht nur eine Auseinandersetzung mit politischen Mechanismen und Kenntnisse der bisherigen politikwissenschaftlichen Forschung zur Dopingbekämpfung voraus. Gerade auf Grund der bisher wenig ausgeprägten Befassung der politikwissenschaftlichen Disziplin mit dem Themenfeld Sport ist zum Zwecke des Erkenntnisgewinnes eine Anlehnung an die Grundannahmen benachbarter Disziplinen unumgänglich.⁴

⁴ Neben den im Folgenden vorgestellten Forschungsansätzen benachbarter Disziplinen gibt es eine Reihe von (nationalen und internationalen) wissenschaftlichen Annäherungen an das Thema Doping, die Beachtung verdienen, jedoch für die Zielsetzung dieser Arbeit von sekundärer Bedeutung sind und daher nicht ausführlicher dargestellt werden. Dazu zählen vor allem Arbeiten zur deutschen Dopingvergangenheit in Ost und West vor 1990:

vgl. exemplarisch Giselher *Spitzer* (1998): Doping in der DDR: Ein historischer Überblick zu einer konspirativen Praxis. Köln; Brigitte Berendonk (1991): Doping-Dokumente. Von der Forschung zum Betrug. Berlin – Heidelberg und außerdem die Arbeit der Kommission zur Doping-Vergangenheit der Universität Freiburg (vgl. Reese 2016).

Ebenfalls erwähnt werden sollten Überblickswerke: vgl. z.B. Andreas *Singler*/Gerhard *Treutlein* (2002): Doping in der Bundesrepublik Deutschland. Zur Geschichte, Phänomenologie und Soziologie eines vernachlässigten Problems. In: Wolfgang *Hartmann*/Carl *Müller-Platz* (Hrsg.): Sportwissenschaftler und Sportwissenschaftlerinnen gegen Doping. Köln. 95-100; Andreas *Singler*/Gerhard *Treutlein* (2007): Doping im Spitzensport. Sportwissenschaftliche Analysen zur

2.1 Entwicklung und Status quo der Forschung zu Doping und Anti-Dopingpolitik

Während die naturwissenschaftliche und medizinische Forschung die Grundlagen sowohl für die Dopinganalytik als auch für den Einsatz von verbotenen Methoden und Substanzen liefert, bieten für eine Annäherung an das Politikfeld Doping andere Disziplinen deutlich ausgeprägtere Anknüpfungspunkte. Ausgehend davon, dass die Akteure in diesem Politikfeld in ihren Handlungen sowohl von Wertevorstellungen als aber auch von gesellschaftlichen Prozessen und Kosten-Nutzen-Abwägungen entscheidend beeinflusst werden, versprechen der Bereich der Ethik ebenso wie die (Sport-)Soziologie und nicht zuletzt die Ökonomie hilfreiche Erkenntnisse, die als Anhaltspunkte für eine politikwissenschaftliche Analyse dienen könnten. Dieser Rückgriff auf Forschungserkenntnisse anderer Bereiche ist weder neu noch ungewöhnlich: Wie in Kapitel 4.3 eingehender ausgeführt werden wird, beruhen einige politikwissenschaftlichen Ansätze auf der axiomatischen Übernahme von wirtschaftswissenschaftlichen Überlegungen (insbesondere der Rational Choice-Perspektive).

Vor einem vertieften Blick auf die Analyse der Dopingbekämpfung durch die einzelnen Nachbardisziplinen ist es jedoch sinnvoll, zunächst auf eine aktuelle, disziplinübergreifende Untersuchung zum Thema Doping einzugehen. Die vorwiegend sporthistorisch angelegte Studie „Doping in Deutschland von 1950 bis heute aus historisch-soziologischer Sicht im Kontext ethischer Legitimation“ wurde auf Anregung des Deutschen Olympischen Sportbundes (DOSB) initiiert und mit Forschungsmitteln des Bundesinstituts für Sportwissenschaft (BISp) gefördert. Die

nationalen und internationalen Leistungsentwicklung. Aachen; Giselher *Spitzer*/Elk *Franke* (2010): Sport, Doping und Enhancement – Transdisziplinäre Perspektiven. Köln.

Zu nennen sind darüber hinaus vergleichende Werke zum Umgang mit Doping in verschiedenen (europäischen) Staaten, z.B. Giselher *Spitzer* (Hrsg.) (2006): Doping and Doping Control in Europe. Oxford.

Hinzukommen Abhandlungen zu organisatorischen Herausforderungen, tagesaktuellen Fragen der Rechtsprechung und zur Aufarbeitung von Skandalen: vgl. *Hanstad* et al. (2009): Elite Athletes' Perspectives on Providing Whereabouts Information: A Survey of Athletes in the Norwegian Registered Testing Pool. Sport und Gesellschaft – Sport and Society, 6 /1. 30-46; Fabian *Stancke* (2015): Pechstein und der aktuelle Stand des Sportkartellrechts. In: *SpuRt* 2/2015. 46-51; Mark *Fainaru-Wada*/ Lance *Williams* (2006). Game of shadows: Barry Bonds, BALCO, and the steroids scandal that rocked professional sports. New York.

Die angeführten Texte dienen jeweils nur als einzelne Beispiele.

Untersuchung sollte das Thema Doping im Westen Deutschlands beleuchten, befand sich jedoch bald, bedingt durch ein ausgeprägtes politisches und öffentliches Interesse an Ergebnissen und Untersuchungsverlauf, selbst im Fokus der deutschen Sportpolitik und Medienöffentlichkeit.

2.2 „Doping in Deutschland von 1950 bis heute...“ – das BISp im Zwielficht?

Angeregt im Jahr 2008 sollte das Projekt „die Dopingvergangenheit“ der Bundesrepublik bis in die Gegenwart nachvollziehen. Während andere Projekte (zum Teil ebenfalls mit Unterstützung des BISp)⁵ ähnliche Analysen in Bezug auf die Dopingvergangenheit der DDR bereits vorgenommen hatten, stand eine umfassende Untersuchung der Doping-Geschehnisse in Westdeutschland noch aus.

Das Ziel des Projekts war eine vorbehaltlose, gründliche Aufklärung über die Geschichte des Dopings in Deutschland in einem Zeitraum von rund 60 Jahren. Dafür sollte eine angemessene Systematisierung und Kontextualisierung des Phänomens Doping in Deutschland im Kalten Krieg, in der Phase der Wiedervereinigung und darüber hinaus bis in die Gegenwart stattfinden. Zu den erwarteten inhaltlichen Leistungen gehörte die Aufarbeitung der Komplexität der politischen, sozialen und kulturellen Voraussetzungen sowie strukturellen Bedingungen konkreter Doping-Praxis über eine Zuschreibung individuellen, abweichenden Verhaltens hinaus als eine Verkettung von unterschiedlichen Akteursinteressen beziehungsweise systemimmanenten Funktionen vorrangig im Spitzensport und in den Massenmedien. (BISP 2013: 1)

Die Durchführung des komplexen Forschungsvorhabens wurden nach Ausschreibung (vgl. BISp 2008) an zwei unterschiedliche Projektteams vergeben. Während sich eine Projektgruppe der Humboldt-Universität Berlin mit den Bereichen „Stationen der Geschichte des Dopings“ und „Ethische Reflexion – Doping in Deutschland“ auseinandersetzen sollte, wurde ein Team der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster damit beauftragt, die „Rezeptionsgeschichte des

⁵ vgl. hierzu u.a. das Forschungsprojekt: „Die Kontrolle von Sport und Sportwissenschaft durch das Ministerium für Staatssicherheit“ (MfS)
[http://www.bisp.de/SharedDocs/Downloads/Publikationen/Jahrbuch/Jb_200506_Artikel/Spitzer.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 24.03.2016)] sowie weitere Publikationen des BISp zum Sport in der DDR (Übersicht):
http://www.bisp.de/SharedDocs/Downloads/Infoblaetter/Lit_DDR_Sport.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Dopings“ sowie den Bereich „Doping im Verhältnis von Staat und Sport“ aufzuarbeiten. Beide Forschungsgruppen verfolgten unterschiedliche theoretische und methodologisch-methodische Ansätze und sollten ihre jeweiligen Forschungsaktivitäten autonom durchführen und verantworten. Im Rahmen eines Schnittstellenkonzeptes war jedoch vereinbart, einen Informationsaustausch und regelmäßige Kooperation der beiden Projektnehmer zu gewährleisten. (vgl. HU/WWU 2013: 2-5; HU/WWU 2009) Darüber hinaus wurde ein wissenschaftlicher Projektbeirat einberufen, der die Forschungsarbeit begleiten und unterstützen sollte. (vgl. BISp 2009)

2.2.1 Projektverlauf, Kontroversen und Kritik

Die Durchführung der Forschungsaktivität wurde strukturiert durch eine Aufteilung des Analysezeitraumes in drei Phasen. Die erste Phase umfasste den Beginn des Behandlungszeitraums in den 1950er und 1960er Jahren, es folgten die 1970er und 1980er Jahre und zuletzt die Entwicklung von der Wiedervereinigung 1989/90 bis zum Jahr 2007. Diese Chronologie entspricht den prozesshaften sozialen Veränderungen, in deren Rahmen sich Doping und Dopingbekämpfung in Deutschland laut Annahme der Projektnehmer entwickelt hatten. Als Indikator für Veränderungen und Umbruch gelten dabei zum einen die Internationalisierung des „Dopingproblems“ durch den „Kalten Krieg auf der Aschenbahn“ – spätestens mit den Olympischen Spielen 1972 in München. Korrespondierend mit den Auftritten deutscher Athleten bei Olympischen Spielen und internationalen Meisterschaften wurde der Umgang mit dem Bereich Doping ab den 1970er Jahren zunehmend von Akteuren in den verschiedenen internationalen Sportverbänden sowie der Olympischen Bewegung geprägt. Europäische und internationale Institutionen traten stärker in den Vordergrund als in den ersten beiden Jahrzehnten nach dem Weltkrieg. (vgl. Krüger et. al. 2013: 1) Mit der deutschen Wiedervereinigung und dem Ende des Ost-West-Konfliktes veränderte sich dann neben der weltpolitischen Lage auch die Bedeutung von und der Umgang mit Doping, es kam zu einem erneuten Bruch und dem Eintritt in einen weiteren Zeitabschnitt. (vgl. Krüger et. al. 2013: 1/2)

Die drei Phasen bildeten auch den Rahmen für drei öffentliche Präsentationen zur Vorstellung von Zwischenergebnissen, die vom BISp in Zusammenarbeit mit dem DOSB, den Forschungsnehmern und dem Projektbeirat vorbereitet und durchgeführt

wurden. Zur Phase I fand die Präsentation im Oktober 2010 in Leipzig statt, es folgten zwei weitere Termine zu Phase II (September 2011) und zu Phase III (November 2012) in Berlin. (vgl. BISp 2013: 33) Zusätzlich erfolgte zu den drei Phasen je eine Befassung im Sportausschuss des Deutschen Bundestages. Hinzu kamen weitere Ausschusstermine zum Sachstand des Projektes und eine Sondersitzung zu den Abschlussberichten. (vgl. BISp 2013: 33; SpA-P 17/81; SpA-P 17/82)⁶

Entgegen der Ursprungsintention des Projektes, das Thema Doping in West- und Gesamtdeutschland umfassend aufzuarbeiten, wurde insbesondere die zweite Hälfte des Projektzeitraumes von Vorwürfen der Berliner Projektgruppe an das Bundesinstitut für Sportwissenschaften überschattet. Kritisiert wurde vor allem das gewählte Format einer Auftragsdatenforschung, welches laut den Berliner Projektnehmern einer Veröffentlichung von relevanten Erkenntnissen – insbesondere der Namen von dopingverstrickten Sportfunktionären – im Wege stand. (vgl. SpA-P 17/68:22) In einem Interview mit dem Spiegel führte der Historiker Erik Eggers, Mitarbeiter des Berliner Projektteams, den Beginn der Schwierigkeiten auf Entdeckungen über die Vergangenheit des BISp zurück, das er mit Blick auf die 1970er Jahre als „Schaltzentrale der Dopingforschung“ bezeichnete. (vgl. Spiegel 2013a) Prof. Dr. Giselher Spitzer, leitendes Mitglied des Berliner Forschungsteams, sprach in Bezug auf die Vereinbarung mit dem BISp von „Knebelverträgen“. (vgl. Reinsch 2012)⁷ Durch die „völlig ungeeignete Form der Auftragsdatenverarbeitung“ sei die „übliche Publikationspraxis“ unmöglich geworden. (vgl. Mainpost 2013) Neben diesen Vorwürfen, die zu einem großen medialen Interesse und der Vorabveröffentlichung von Berichtsergebnissen in der Presse führten (vgl. Binnig 2013, Spiegel 2013b; Spiegel 2013c), befeuerten Streitigkeiten über die zur Verfügung stehenden Finanzmittel und die Zugänglichkeit von Archiven den Konflikt. (vgl. Hausding/Drepper 2012; Spiegel 2013a) Hinzu kam deutliche Kritik des wissenschaftlichen Beirates am Vorgehen der Berliner Projektgruppe (vgl. BISp

⁶ Neben der Behandlung im Sportausschuss war die Studie auch Gegenstand mehrerer schriftlicher Fragen der Opposition an die Bundesregierung (vgl. exemplarisch BTd 17/14744: 16-19 sowie BTd 17/14577: 20-21) sowie einer kleinen Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (vgl. BTd 17/14588). In der 18. Wahlperiode folgten zwei weitere kleine Anfragen durch die Fraktion Die Linke (BTd 18/517 sowie BTd 18/3171).

⁷ Trotz Anfrage war es nicht möglich, für diese Arbeit Interviews mit Erik Eggers oder Prof. Dr. Giselher Spitzer zu führen. Ein Gespräch mit Prof. Henk Erik Meier aus dem Münsteraner Projektteam kam hingegen zu Stande.

2013; SpA-P17/82: 39/40) sowie die Tatsache, dass Berichtsteile auf Grund von Kontroversen um Haftungsfragen und Finanzmittel verspätet abgegeben, nicht erstellt oder erst nach intensiven Debatten und Änderungswünschen durch das BISp veröffentlicht wurden. (vgl. dpa 2013a; FAZ/dpa 2013; SpA-P17/82: 22-24) Eine gemeinsame Vorstellung der Erkenntnisse zur dritten Phase kam vor diesem Hintergrund nicht mehr zu Stande, stattdessen luden die Berliner Forscher wenige Tage nach dem offiziellen Termin zu einer separaten Veranstaltung. (vgl. Hausding/Drepper 2012)

Einen vorläufigen Abschluss und gleichzeitig den Höhepunkt der öffentlichen Debatte über die Studie stellte die Sondersitzung des Sportausschusses des Deutschen Bundestages am 2. September 2013 dar. In dieser Sitzung, deren Ablauf und Fragezeiten zum Unmut der Opposition entscheidend durch Geschäftsordnungsanträge der Regierungsfaktionen bestimmt wurden (vgl. SpA-P17/82: 9-12; 34-36), kam es unter großem Medieninteresse zum Aufeinandertreffen aller Projektbeteiligten. (vgl. SpA-P17/82: 11; Interview Meier 2014) Eine Befragung durch die Ausschussmitglieder ergab zwar, dass von Vertretern beider Universitäten dezidiert keine Zensurvorfälle erhoben wurden (vgl. SpA-P17/82: 36;48), über die Notwendigkeit datenschutzrechtlicher Vorgaben (vgl. SpA-P17/82: 34;36), die Auswirkungen von Finanzierungsfragen (vgl. SpA-P17/82: 37;53) und die Einschränkungen bei Akten- und Archivzugängen (vgl. SpA-P17/82: 25;38;40-41) konnte jedoch auch hier keine Einigkeit erzielt werden. Unklar blieb auch, inwieweit der Zeitraum nach 1990, zu dem die Berliner Forscher so gut wie keine Ergebnisse mehr vorlegten, Gegenstand weiterer geförderter Forschungsprojekte sein könnte. (vgl. SpA-P17/82: 17; 24)

In der Konsequenz blieb die Sitzung des Sportausschusses weitgehend ergebnislos. Zur Interpretation der vorgelegten Erkenntnisse und zu den notwendigen Konsequenzen gab es unterschiedliche Auffassungen zwischen Regierungs- und Oppositionsfaktionen, während der DOSB als Vertreter des organisierten Sports ankündigte, zunächst eine Kommission zur Auswertung der Studie unter Leitung des ehemaligen Verfassungsrichters Prof. Dr. Udo Steiner einsetzen zu wollen, die

Handlungsempfehlungen erarbeiten sollte. (vgl. SpA-P17/82: 49)⁸ Ein kurzfristig eingegangener Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit Vorschlägen zur weiteren Aufarbeitung und zukünftigen Dopingbekämpfung (vgl. SpA 17(5)200) wurde mit den Stimmen der Regierungskoalition (CDU/CSU und FDP) abgelehnt. (vgl. SpA-P17/82: 58/59) Da die Sondersitzung des Sportausschusses kurz vor der Bundestagswahl am 22. September 2013 stattfand, erfolgte keine weitere Befassung in der 17. Legislatur.⁹

2.2.2 Einordnung der Projektergebnisse

Vor dem Hintergrund der Kritik durch den wissenschaftlichen Projektbeirat an Methodik und Vorgehen der Berliner Projektgruppe sind die Ergebnisse der Berichte zu „Stationen der Geschichte des Dopings“ und „Ethische Reflexion – Doping in Deutschland“ nur unter Vorbehalt als Teil des allgemeinen Forschungsstandes verwertbar. Hinzu kommt, dass der unabhängige Sachverständige Prof. Dr. Gerhard Treutlein in der Sitzung des Sportausschusses explizit darauf verwies, im Rahmen seiner Tätigkeit in der Evaluierungskommission der Universität Freiburg „partiell deutlich andere Ergebnisse“ vorliegen zu haben als die Berliner Forscher. (vgl. SpA-P17/82: 42)¹⁰

Zwar gilt, dass es sich laut BISp „bei den Abschlussberichtsteilen zum Projekt ‚Doping in Deutschland‘ und generell bei Abschlussberichten zu BISp-Projekten nicht um wissenschaftliche Publikationen handelt und diesbezüglich andere Anforderungen bestehen.“ (vgl. Stellungnahme BISp 2013: 21)

Die vom BISp geforderten Berichte unterscheiden sich hinsichtlich ihrer inhaltlichen und strukturellen Anforderungen grundlegend von den Anforderungen an wissenschaftliche Publikationen. Insbesondere der Abschlussbericht – in Kurzfassung aber ebenso der Zwischenbericht – sollte kritisch zu den geplanten vs. den tatsächlich angewendeten Untersuchungs- und Analysemethoden, [sic!] sowie zu dem sonstigen Ablauf des Projektes

⁸ Die Ergebnisse der Kommissionsarbeit (DOSB 2014) wurden im Juni 2014 veröffentlicht und sind auf der Seite des DOSB abrufbar. http://www.dosb.de/de/leistungssport/anti-doping/news/detail/news/dosb_veroeffentlicht_bericht_der_steiner_kommission/

⁹ In der 18. Legislatur griff unter anderem die Fraktion Die Linke im Rahmen zweier kleiner Anfragen (BTD 18/517 sowie BTD 18/3171) noch einmal die Ergebnisse und den Verlauf der Studie auf und befragte die Bundesregierung in Bezug auf geplante Konsequenzen.

¹⁰ Anzumerken ist an dieser Stelle, dass die angesprochene Evaluierungskommission der Universität Freiburg im Jahr 2016 nach Streitigkeiten mit der Universitätsleitung geschlossen zurückgetreten ist (vgl. ZeitOnline 2016a), nachdem bereits im Jahr zuvor zwei Mitglieder die Kommission im Streit verlassen hatten. (vgl. FAZ 2015)

Stellung beziehen. [...] Zudem sollten in einem Ausblick geplante Transfermaßnahmen, eine mögliche beabsichtigte weitere Zusammenarbeit mit der Sportpraxis sowie abzuleitende zukünftige Forschungsfragen konkretisiert werden. (Horn/Neumann 2009: 36/37)

Während jedoch die Münsteraner Projektgruppe begleitend zu den jeweiligen Berichten auf eine Reihe von eigenständigen Publikationen verweisen konnte (vgl. SpA 17(5)172), wurde den Berliner Forschern vorgeworfen, sich insbesondere im Abschlussbericht hauptsächlich auf eigene, noch nicht veröffentlichte Arbeiten zu beziehen, zu denen die wissenschaftliche Community keinen Zugang habe. (Stellungnahme BISp 2013: 18)¹¹

2.2.3 Ergebnisse des Berliner Teilprojekts

In der Zusammenfassung ihrer Ergebnisse zu den „Stationen der Geschichte des Dopings“ gehen die Berliner Forscher davon aus, dass die Dopinggeschichte der Bundesrepublik Deutschland bis in das Gründungsjahr 1949 zurückreicht. Ein Teil der deutschen Sportmedizin habe sich in den ersten Jahren der Bundesrepublik intensiv mit der Frage beschäftigt, inwieweit Pervitin und andere Dopingsubstanzen zu einer Leistungssteigerung führen würden. Bereits in den 1960er Jahren sei dann in Westdeutschland der Einsatz von Anabolika in verschiedenen Sportarten verbreitet gewesen, es handele sich beim Einsatz dieser Substanzen also nicht ausschließlich um eine Reaktion auf den (dopingbedingten) Erfolg ostdeutscher Sportler in den 1970er Jahren. Darüber hinaus seien auch im Rahmen der WM 1966 bei drei deutschen Fußballnationalspielern „Spuren von Ephedrin“¹² nachgewiesen worden. (vgl. HU/WWU 2013:10/11)

In Bezug auf die 1970er Jahre halten die Berliner Forscher fest, dass trotz belastbarer wissenschaftlicher Erkenntnisse zur schädigenden Wirkung von Anabolika („Nöcker-Studie“) deren Einsatz propagiert worden sei, während die Studien zu

¹¹ Der inhaltliche Abschlussbericht der Projektgruppe an der HU Berlin (Strang et al. 2013) ist über die Seite des BISp abrufbar http://www.bisp.de/SharedDocs/Downloads/Aktuelles/Inhaltlicher_Bericht_HU.pdf;jsessionid=71B474EE78BEC67C81D0692B6D1EBB96.1_cid362?__blob=publicationFile&v=1. Zudem liegen inzwischen für die Untersuchungsphasen I und II Publikationen vor. (vgl. Spitzer 2013 sowie Spitzer u.a. 2013)

¹² Im Rahmen der Sportausschusssitzung am 2. September 2013 wurden seitens des DOSB deutliche Zweifel geäußert, ob die zu diesem Sachverhalt benannten Quellen korrekt wiedergegeben worden seien. (vgl. SpA-P 17/82:56) Zudem liegt eine Arbeit von Nolte (2013) vor, die zu dem Schluss kommt, es habe sich bei den Vorfällen im Rahmen der WM 1966 nicht um Doping gehandelt.

möglichen Gesundheitsschäden geheim gehalten worden sein. Ziel des BISp sei es damals gewesen, „die Anwendung der Anabolika im Leistungssport wissenschaftlich begründen zu lassen“. (Spitzer 2013:216; vgl. HU/WWU 2013:12) Dieses Vorgehen sei gewählt worden, obwohl der Einsatz von Anabolika schon zu dieser Zeit laut „Grundsatzerklärung des deutschen Sports“ nicht gestattet gewesen sei. (vgl. HU/WWU 2013:12) Ebenfalls in den 1970er Jahren habe die erste bundesdeutsche Dopingdebatte rund um die Olympischen Spiele 1976 in Montreal stattgefunden, Auslöser waren die sogenannte Kolbe-Spritze und die Zugabe von Luft in den Darm deutscher Schwimmer. (vgl. HU/WWU 2013:12/13) In Bezug auf die folgenden Jahre stellte das Berliner Teilprojekt die vom BISp geförderten Studien „Untersuchungen zur Regeneration bei Hochleistungssportlern“ bzw. „Regeneration und Testosteron“ in den Mittelpunkt seiner Recherche. Die Projektgruppe wertet die entsprechende Forschung als das „illustrativste Beispiel für Doping in den 1980er Jahren“. (HU/WWU 2013:13) Vor dem Hintergrund der Einführung von Trainingskontrollen sei ein Ersatz für die Nutzung von Anabolika gesucht worden. Dieses Vorgehen sei rückblickend als „ein verdeckter Versuch systemischen Dopings, der die Sphäre von Grundlagenforschung hinter sich gelassen“ habe, zu werten. (HU/WWU 2013:13) Zusammenfassend für den Zeitraum der 1970/80er Jahre wird dem BISp vorgeworfen, „Forschungen mit „Anabolika, Testosteron und anderen für Dopingzwecke geeigneten bzw. als geeignet eingeschätzten Substanzen“ koordiniert zu haben. Den Spitzen des Deutschen Sportbundes (DSB), des Nationalen Olympischen Komitees (NOK) sowie dem Bundesausschuss Leistungssport (BA-L) und der Fachaufsicht des Bundesministeriums des Innern (BMI) werden Kenntnisse über die Vorgänge unterstellt. (vgl. HU/WWU 2013:15)

Für die dritte Phase, beginnend mit der Wiedervereinigung, liegen seitens der Berliner Forschungsgruppe keine ausführlichen Aussagen mehr vor.

Im Rahmen des Bereichs „Ethische Reflexion – Doping in Deutschland“ halten die Berliner Forscher fest, dass es im Untersuchungszeitraum weniger an den notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen oder Kontrollmöglichkeiten gefehlt habe, um gegen Doping vorzugehen. Stattdessen habe den Verantwortungsträgern im organisierten Sport und auf staatlicher Seite der Wille gefehlt, Doping einzuschränken oder zu bekämpfen. Ein 1983 vom DSB in Auftrag gegebenes

„Gutachten über die rechtliche Möglichkeit zur Verhinderung des Doping-Missbrauchs“ sei nicht umgesetzt worden. Auch der Deutsche Leichtathletik-Verband (DLV) habe zwar seit 1971 über Regularien gegen Doping verfügt, diese jedoch in weiten Teilen „nicht gelebt“ und sei somit nicht als Vorreiter in der Dopingbekämpfung zu bewerten. Durch die Einführung des Nominierungskriteriums der „Endkampfchance“ in den 1980er Jahren hätten sich zudem viele Sportler „subjektiv gezwungen“ gesehen, auf Dopingmittel zurückzugreifen. Dopingverweigerer hingegen seien an den Rand gedrängt worden. (vgl. HU/WWU 2013:16-21) Bemerkenswert ist, dass der Einsatz der „Kolbe-Spritze“ bei den Olympischen Spielen in Montreal zwar nicht als formaler Verstoß gegen die damals geltende Antidoping-Bestimmungen gewertet wird, die Berliner Forschergruppe jedoch die Auffassung vertritt, „nach der Definition des Europarats von 1963“ habe die Verabreichung der Spritze „die Kriterien eines inhaltlichen Dopingverständnisses“ erfüllt. (vgl. HU/WWU 2013:16) Auch hier liegen für die Phase nach der Wiedervereinigung nur rudimentäre Erkenntnisse vor, einige Ausschnitte aus Zeitzeugeninterviews werden jedoch als Beleg für eine „Scheinheiligkeit“ im Umgang mit den Trainern aus der ehemaligen DDR angeführt. (vgl. HU/WWU 2013:21/22)

2.2.4 Ergebnisse des Münsteraner Teilprojekts

Von größerer Relevanz für die vorliegende Arbeit sind die beiden Projektbereiche „Doping im Verhältnis von Staat und Sport“ sowie „Rezeptionsgeschichte des Dopings“ - insbesondere, da seitens der Münsteraner Forschungsgruppe auch Ergebnisse für den Zeitraum nach der Wiedervereinigung vorliegen.¹³ Im Gegensatz zu der starken Fokussierung der Berliner Projektgruppe auf Zeitzeugengespräche griffen die Münsteraner bei ihrer Analyse ausschließlich auf schriftliche Quellen

¹³ Die inhaltlichen Abschlussberichte der Projektgruppe an der WWU Münster (Meier et al. 2013; Krüger et al. 2013) sind über die Seite des BISp abrufbar http://www.bisp.de/SharedDocs/Downloads/Aktuelles/Inhaltlicher_Bericht_%20WWU_Sport_und_Staat.pdf;jsessionid=71B474EE78BEC67C81D0692B6D1EBB96.1_cid362?__blob=publicationFile&v=1 sowie http://www.bisp.de/SharedDocs/Downloads/Aktuelles/Inhaltlicher_Bericht_WWU_Rezeption_des_Dopings.pdf;jsessionid=71B474EE78BEC67C81D0692B6D1EBB96.1_cid362?__blob=publicationFile&v=1 Als zentrale Publikationen kann auf Krüger et al. 2014 sowie auf Meier et al. 2012a und Meier et al. 2012b verwiesen werden.

zurück, die sie als belastbarer einstufen, und wiesen ausdrücklich auf die Limitationen der eigenen Forschung hin. (vgl. HU/WWU 2013: 28) „Mit beiden Teilprojekten wurde kein Anspruch erhoben, die Dopinggeschichte in Deutschland umfassend untersuchen zu können; [sic!] zumal es auch nur um Doping im Leistungs- und Hochleistungssport auf nationaler und internationaler Ebene gehen kann.“ (HU/WWU 2013: 24)

Die Untersuchung zum „Verhältnis von Staat und Sport“ „ging von der Überlegung aus, dass die Passivität und die Überforderung der Sportverbände in der Bekämpfung des Dopings die staatliche Sportpolitik langfristig zu einem stärkeren Engagement in der Anti-Dopingpolitik gezwungen hat.“ (HU/WWU 2013:25) Während lange Zeit im Rahmen eines historisch gewachsenen, partnerschaftlichen Verhältnisses Interventionen des Staates in den Bereich des Sportes nicht üblich gewesen seien, vielmehr die Autonomie des Sportes als zentrale sportpolitische Leitlinie gewahrt und der Staat nur unterstützend – etwa in der Spitzensportförderung – tätig wurde, deuteten „institutionelle Innovationen“ wie die Nationale Anti Doping Agentur (NADA) und eine fortschreitende gesetzlichen Regelung der Dopingbekämpfung auf einen Wandel dieses Verhältnisses hin. Dabei spielten jedoch auch die Entwicklungen und geänderten Vorgaben auf internationaler Ebene eine Rolle. So sei es unter anderem erst durch das Ende des Ost-West-Konfliktes möglich geworden, die Dopingbekämpfung aus der Zuständigkeit des Sportes zu lösen.¹⁴ (vgl. HU/WWU 2013: 25, 32/33)

Zwar gingen die Münsteraner Forscher nicht von einem systematischen, politisch gesteuerten Staatsdoping wie in der DDR aus, sie attestieren jedoch eine „ethisch indifferente Haltung“ und eine vorrangige Ausrichtung der Sportpolitik an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Möglichkeiten der Steuerung, etwa das Aussetzen von Fördergeldern, um eine ambitioniertere Dopingbekämpfung seitens des Sportes einzufordern, seien kaum genutzt worden. Somit sei auch von Seiten der Politik ein „Anspruchsdilemma“ gegenüber den Sportverbänden erzeugt worden, als dessen Resultat die angesprochene Überforderung und die Notwendigkeit erweiterten staatlichen Handelns eingetreten sei. (vgl. HU/WWU 2013: 26/27, 32)

¹⁴ Eine Zusammenfassung zur Entwicklung der Dopingbekämpfung auf internationaler Ebene findet sich in Kapitel 3.1.

In Bezug auf die „Rezeptionsgeschichte des Dopings“ wurde die mediale Berichterstattung als ein Framingprozess verstanden, dessen Analyse Aufschluss über die „öffentliche Deutung“ und „ethische Bewertung“ des Dopings im Zeitverlauf ermöglichen sollte. (vgl. HU/WWU 2013: 29) Im Rahmen der Projektarbeit habe sich gezeigt, dass „in Teilen der westdeutschen Öffentlichkeit lange ein naiver Glaube an den ‚sauberen‘ bundesdeutschen Sport vorherrschte. Inzwischen ist diese Naivität einer eher zynischen Haltung gewichen.“ (HU/WWU 2013: 32) Diese Grundhaltung in der Berichterstattung ändere jedoch nichts an der öffentlichen Forderung nach erfolgreichen Sportlern und Siegen bei internationalen Wettbewerben. Zusätzlich habe sich jedoch auch ein „investigativer Dopingjournalismus“ gebildet, welcher Missstände aufdecken wolle und Fehlverhalten offen anspreche. (vgl. HU/WWU 2013: 32) „Die Ambivalenz des öffentlichen Diskurses bedingt, dass die alte Formel weiterhin gilt, dass bundesdeutscher Spitzensport erfolgreich *und* dopingfrei sein soll.“ (HU/WWU 2013: 32) Insgesamt kommt die Projektgruppe zu dem Schluss, „dass ein glaubwürdiger politischer Wille zur Dopingbekämpfung notwendig ist, um die Sportverbände zu einer konsequenteren Anti-Dopingpolitik zu motivieren.“ (HU/WWU 2013: 32)

2.3 Doping und die Werte des Sports – Überlegungen aus der Sportethik

Worin jedoch begründet sich die Annahme eines gesellschaftlichen Auftrags zur Bekämpfung des Dopings? Wie bereits in der Einleitung erwähnt, handelt es sich grundsätzlich um eine komplexe ethische, sport- und gesundheitspolitische sowie juristische Frage. Doch in der Praxis wird die Dopingbekämpfung häufig zunächst einmal mit dem schlichten Verweis auf ein abstraktes Wertebekenntnis eingefordert. Bezeichnenderweise findet man im grundlegenden internationalen Regelwerk der Dopingbekämpfung – dem WADA-Code (WADC) der Welt-Anti-Doping-Agentur – ein klares Bekenntnis zu einem *wertegeleiteten Sport*, der mit Doping nicht vereinbar ist: „Anti-Doping-Programme sind darauf ausgerichtet, die wahren, mit dem Sport ursprünglich verbundenen Werte zu erhalten. Dieser wahre Wert wird häufig als ‚Sportsgeist‘ bezeichnet; er macht das Wesen des Olympischen Gedankens

aus; er entspricht unserem Verständnis von Fairness und ehrlicher sportlicher Gesinnung.“ (WADA 2009:8)

Zu den konkret benannten Werten des Sports zählen laut WADA-Code unter anderem: *Ethik, Fairness, Ehrlichkeit, Gesundheit, Teamgeist und die Anerkennung von Regeln und Gesetzen*. In der Konsequenz heißt es daher: „Doping steht im grundlegenden Widerspruch zum Geist des Sportes.“ (WADA 2009:8)

Aber lässt sich der Kampf gegen Doping überhaupt logisch aus einer Wertegebundenheit des Sportes ableiten? So wird im WADA-Code auch *Hochleistung* als ein zentraler Wert benannt. Die Möglichkeit eines immanenten Widerspruchs deutet sich somit bereits in den Regeln der Dopingbekämpfung an – denn gerade das Streben nach Hochleistung kann als einer der zentralen Gründe für Dopingvergehen identifiziert werden.

Unklar bleibt bei dieser additiven Aufstellung von sogenannten Sportwerten, ob die Zusammenstellung zufällig, ergänzungsbedürftig oder vollständig ist, ob die Werte untereinander in Relation stehen, eine Hierarchie darstellen und in welcher Weise ihre Missachtung (z. B. von ›Freude und Spaß‹, ›Mut‹ oder ›Erziehung‹) zwangsläufig zum Doping führt, in welcher Weise die einzelnen Werte oder Wertegruppen mit einzelnen Handlungen, Handlungsintensionen oder Handlungskonsequenzen im Wettkampf ›verknüpft‹ werden können. (Franke 2007:7)

2.3.1 Woher stammen die „Olympischen Werte“?

Um sich einer Antwort auf diese Problemstellung zu nähern, stellt sich zunächst die Frage nach der Abstammung der im WADA-Code beschriebenen Werte. Vielfach wird in diesem Zusammenhang die Bezugsetzung zur olympischen Idee herangezogen. Kornbeck führt jedoch aus, dass der als intrinsischer Wert beschriebene „Geist des Sportes“ entgegen der landläufigen Meinung keinesfalls dem Verhalten der Athleten der griechisch-römischen Antike entlehnt ist. Viel mehr war zur damaligen Zeit die Fokussierung auf den Sieg das bestimmende Narrativ, während „Fairplay“ kaum eine Rolle spielte. (Kornbeck 2014: 15-19) Auch Grupe kommt zu dem Ergebnis, dass die in der Olympischen Charta festgeschriebenen Werte nicht aus der Antike abgeleitet wurden, sondern auf den Olympia-Neubegründer Coubertin zurückgehen, der die zu seiner Zeit im englischen Sport

populären Werte der Fairness, des Amateurismus, der Leistungssteigerung und der Internationalität mit weiteren (friedens-)pädagogischen Leitmotiven ergänzte und mit dem ansprechenden, bildungsbürgerlich-attraktiven Label „olympisch“ betitelte. Damit schuf Coubertin zwar laut Grupe kein festes moralisches System, entwickelte jedoch zumindest ein sportmoralisches Konzept, das bis heute nicht grundsätzlich überholt ist. (vgl. Grupe 2011)

2.3.2 Doping als zentrales Betrachtungsfeld einer Ethik des Sports

Zum weiteren Verständnis der Werteproblematik lohnt sich ein konkreter Blick auf das Feld der Ethik. Kaum eine Wissenschaftsdisziplin kommt heute ohne eigenes „Ethik-Lexikon“ aus. (vgl. Franke 2011: 10)

Anerkannte Ethiken [...] rekonstruieren das komplexe Feld moralischen Handelns in begrifflicher Weise und ermöglichen dessen rationale Erfassung. [...] Allgemeine Ethiken zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Voraussetzungen für moralisches Handeln, die Legitimation für Moralität und die Bedingungen einer Moralkritik analysieren. Demgegenüber spezifizieren Bereichs- und Berufsethiken die Allgemeine Ethik in Anwendungsbereiche für abgegrenzte Institutionen oder spezifische Handlungsfelder. (Franke 2011:11)

Folgt man Meinberg, so ist auch der Sport ein Kulturbereich mit einer besonderen Moral und einer eigenen (Sport-)Ethik. (vgl. Meinberg 1996: 150) Diese These wird auch dadurch gestützt, dass es inzwischen eine ganze Reihe von Sammelbänden zur Sportethik gibt – unter anderem auch ein „Lexikon der Ethik im Sport“ (vgl. Mieth/Grupe 1998) –, die versuchen, die unterschiedlichen Ansätze zu diesem Themenfeld zu katalogisieren. (vgl. Franke 2011:7)

Konkret beschreibt Haug die *Sportethik* als einen eigenständigen Bereich innerhalb der Sportwissenschaft, zu dem sie sieben unterschiedliche Konzepte identifiziert und benennt: Die *pragmatische Sportethik* nach Lenk (1985), den *diskursethischen Ansatz* nach Apel (1988), Gerhardts (1991) an Kant angelehnte *funktionelle Sportethik* sowieso daran anknüpfend Courts (1994) *funktional-vermittelnden Standpunkt*, der Fairness als zentrales Moment der sportlichen Moral ausmacht. Zudem verweist Haug auf Pawlenka (2001), die Doping als zentrales Problem des Sports aus einem *utilitaristischen Blickwinkel* anvisiert sowie auf Meinbergs (1991)

co-existenziellen Ansatz auf makroethischer Ebene, der in einem Bemühen um zeitgemäße Antworten zur Verbesserung der moralischen Praxis und Theorie im Sport eine deskriptive Beschreibung um normative Zielvorstellungen einer befruchtenden Co-Existenz von sportlicher Praxis und ethischer Theorie ergänzt. Diesen sechs Ansätzen einer Sportethik stellt Haug *Gebauers (1997)* Auffassung gegenüber, dass es sich beim Hochleistungssport um eine ethikfreie Zone handle. (vgl. Haug 2006: 50-54)

Insbesondere *Pawlenka, Gerhardt* und *Court* bieten interessante Ansatzpunkte zum Verständnis des Wertebekenntnisses in den Welt-Anti-Doping-Richtlinien. So wird in *Pawlenkas* utilitaristischem Konzept der Nutzen einer Handlung entsprechend dem Hedonismusprinzip als Lustgewinn und somit anhand des gewonnenen menschlichen Glücks bemessen, wobei nicht das Individuum, sondern die Gesamtheit der Betroffenen im Vordergrund steht. Vor dem Hintergrund der Maxime „Handle so, dass die Folgen deiner Handlung [...] für das Wohlergehen aller Betroffenen optimal sind“ (Pawlenka 2001: 31) wird Doping als eine „moralisch verwerfliche Handlung“ angesehen, die sowohl die kollektive als auch die individuelle Glücksbilanz des Athleten gefährdet und somit auch nicht durch das Streben nach Höchstleistung gerechtfertigt werden kann. (vgl. Haug 2006: 51/52) Auch *Gerhardts* funktionelles *Ethik-Verständnis* sieht Doping als einen Bereich außerhalb des gesellschaftlichen Moralkonsenses. Es stellt genau wie *Courts funktional-vermittelnder Standpunkt* den Fairnessbegriff in den Mittelpunkt und sieht in ihm den „praktizierten Sinn des Sports“. Die Einhaltung der Regeln (und damit der Verzicht auf Doping) ist ein zentrales und unverzichtbares Element dieser Fairness. (vgl. Haug 2006: 58/59; Gerhardt 1991: 15)

Diesen Ansätzen steht *Gebauers* Verständnis diametral gegenüber. Er beschreibt Normverstöße als „Teil der normalen, akzeptierten Handlungsweisen“ (Gebauer 1997:70) – ein Standpunkt, der für die Handlungsmotivation einzelner Akteure in der Sportpolitik insbesondere eine Rolle spielen mag, wenn es um die Rechtfertigung devianten Verhaltens geht.

Nicht zu Unrecht führt Haug zudem an, dass vom Thema Doping auch eine Reihe von anderen Bereichsethiken berührt sind, vor allem Berufsethiken (etwa in der Medizin oder dem Trainingsbereich), aber auch die Bioethik, die Rechtsethik oder

die pädagogische Ethik. (vgl. Haug 2006:44) Diese Schnittstellenproblematik bietet durchaus Raum für fruchtbare Ansätze. So betont Pawlenka in ihren Überlegungen zum *Doping als Schnittpunkt zwischen Sportethik und Bioethik*, dass Sport zwar als Abbild der Gesellschaft gesehen werden kann, die „Natürlichkeitsidee“ den Sport jedoch von anderen Bereichen der Leistungsgesellschaft trennt. Im Sport sei eine Demokratisierung – also der Ausgleich unterschiedlicher Leistungsfähigkeit durch Dopingmittel und- methoden – nicht vorgesehen. Doping wird stattdessen zum zentralen Punkt des Problems der Grenzziehung zwischen „Natur“ und „Künstlichkeit“. Während der Begriff der Natürlichkeit für eine justiziable Definition problematisch ist, kann er laut Pawlenka in der Ethik durchaus zielführend in die Analyse einbezogen werden. (vgl. Pawlenka 2010a) Auch der eingangs beschriebene Ziel- und Wertekonflikt lässt sich auf diesem analytischen Wege auflösen: Hochleistung steht hier als Wert nicht der Idee eines dopingfreien Sports entgegen, sondern ist vielmehr eingegrenzt auf die „natürliche Hochleistung“ ohne „künstliche“ Hilfsmittel.

Insgesamt bieten die Ansätze aus dem Bereich der Ethik insofern Anknüpfungspunkte für die weitere Analyse, als dass sie helfen, die Herkunft der in den Regelwerken vorausgesetzten Wertevorstellungen einzuordnen und die normative Grundlage für die Handlungsmotive und Argumentationslinien der Akteure in den politischen Diskussionen um das Thema „Doping“ interpretierbar zu gestalten: Sie ermöglichen die Einordnung von Normen und Werten wie Fairness, Gerechtigkeit, Gesundheit oder Verantwortung in den sportpolitischen Kosmos. (vgl. Haug 2006: 55-66) Für die politikwissenschaftliche Analyse von Regulierungs- und Gesetzgebungsprozessen zeigen sich jedoch klare Grenzen, die bei der rechtsfesten Nachvollziehbarkeit der Begrifflichkeiten erst beginnen.

2.4 Doping als Konstellationseffekt? Die soziologische Perspektive

Für eine zielgeleitete politikwissenschaftliche Analyse des Umgangs mit dem Thema Doping bietet sich ein Blick in den Nachbarbereich der Soziologie an: Viele grundlegenden Fragestellungen, die es für die Politik zu beantworten gilt, entstammen gesamtgesellschaftlichen Zusammenhängen.

Die gesellschaftlich vorherrschende Tendenz technologischer und ökonomischer Verbesserung bildet auch einen integralen Bestandteil des Sports. So fördert jeder Wettbewerb die Optimierung von Fähigkeiten. Dies gilt im Sport wie auch in der Gesellschaft. [...] Denn letztlich geht es beim Sport um Grenzen und Grenzüberschreitung. Die Athleten sollen Leistungsgrenzen überwinden. (Krüger 2011)

Zentral für die aktuelle soziologische Betrachtung ist dabei der Abschied vom ausschließlichen Fokus auf den einzelnen Athleten:

Während die persönliche Verantwortung ohne Zweifel eine entscheidende Bedeutung in der Dopingprävention spielt und auch weiterhin spielen wird, müssen jetzt auch die komplexen Strukturen des professionalisierten Leistungssports als mögliche und nicht weniger wirkungsmächtige Ursachen für das Doping untersucht werden. (Krüger 2011)

Ausgehend von diesen Grundüberlegungen zu Doping in Sport und Gesellschaft bietet sich nun ein Blick auf die vorherrschende soziologische Theoretisierung des Themenfeldes und die Suche nach etwaigen diesbezüglichen Anknüpfungspunkten für den Bereich der Politikwissenschaft an.

2.4.1 Leistungssport als gesellschaftliches Teilsystem

In Bezug auf die soziologische Befassung mit Doping können die Überlegungen von Bette und Schimank als eine Art Standardwerk betrachtet werden.¹⁵ Ähnlich wie Körner (2013) wählen sie eine systemtheoretische Herangehensweise an den Untersuchungsgegenstand Doping.

Als ein gesellschaftliches Nachzüglersystem, welches nach dem allgemeinen Durchbruch des Strukturprinzips der funktionellen Differenzierung diese grundlegende Dynamik gesellschaftlicher Evolution mit Verspätung wiederholt, konnte der Leistungssport durch die Ausbildung eines spezifischen Codes eine eigenständige Identität ausprägen, ein hohes und stetig gestiegenes Publikumsinteresse hervorrufen und, darauf aufbauend, eine Nachfrage einiger anderer gesellschaftlicher Teilsysteme nach seinen Leistungen stimulieren. Heute steht der moderne Leistungssport vornehmlich in Austauschbeziehungen mit den Massenmedien, der Wirtschaft und der Politik. (Bette/Schimank 2006a: 160)

Laut Bette/Schimank ist für alle, die in Wettkämpfen gegeneinander antreten, der Dual von Sieg und Niederlage die handlungsleitende Maxime. (vgl. Bette/Schimank 2008). Diese binäre Sieg/Niederlage-Codierung des Systems Leistungssport hat eine

¹⁵ Dies gilt insbesondere für Karl-Heinrich Bette/ Uwe Schimank (2006a): Die Dopingfalle. Bielefeld

harte Konkurrenzsituation im sportlichen Wettkampf dauerhaft institutionalisiert und auf der Basis des Grundsatzes „Gewinnen kann immer nur einer. Der Zweite ist bereits der erste Verlierer.“ (Bette/Schimank 2008) das Ziel der beteiligten Akteure klar eingegrenzt. Körner beschreibt die binäre Codierung im System Leistungssport ähnlich, jedoch verwendet er das Begriffspaar „überlegene/unterlegene Leistung“. (vgl. Körner 2013: 68)

Eine weitere wichtige Komponente, neben der Dynamik von Sieg und Niederlage, ist in der systemtheoretischen Betrachtung des Leistungssports der „Rekord“ als ein „Ausweis für Reflexivität“. (vgl. Körner 2013: 68-70)

Der Sport erzeugt, [...] durch seine Messrationalität ein Zahlen-, Tabellen- und Datenuniversum, über das sich trefflich kommunizieren lässt. Der Wettkampfsport produziert permanent Ergebnisse, wer wann, wo und zum wievielten Male eine bestimmte Leistung erbracht und sich gegen wen durchgesetzt hat. Hierbei wird die Komplexität des Wettkampfgeschehens auf dem Rasen oder in einer Sporthalle auf Zahlen reduziert, die dann wiederum als Aufhänger für das Erzählen von Anekdoten und Hintergrundgeschichten und das Zeigen alter Aufzeichnungen geeignet sind. (Bette/Schimank 2008)

Doping ist vor diesem systemtheoretischen Hintergrund als ein Umweltproblem zu betrachten, ein „sozial nicht direkt handhabbares Geschehen in einer psychischen und biologischen Umwelt der Gesellschaft.“ (Körner 2013: 73) Doping entsteht dabei aus der evolutionär-strukturellen Kopplung von Siegescode als Steigerungsfaktor und einer Entfesselung dieser Logik durch Erwartungen aus der Umwelt. Der schrankenlose Siegescode überfordert dabei zusehends die körperliche Leistungsfähigkeit der Sportler. (vgl. Bette/Schimank 2006a: 161, 205) „Dopingtechnologien setzten dort an, wo der legitime Einfluss auf vermeintliche oder tatsächliche leistungslimitierende Körper- und Mentalprozesse an natürliche und/oder moralische Grenzen stößt.“ (Körner 2013: 73) Das Dopingvergehen selbst kann nur durch eine ressourcenaufwändige soziale Operation identifiziert werden. Nur durch Kontrolle kann Klarheit über die Körperverhältnisse erzeugt und eine Gegensymbolik zum Dopinggeschehen geschaffen werden. Für Körner ist das Kontrollwesen daher eine Sonderform der Beobachtung, die nach der Unterscheidung „gedopt/nicht gedopt“ verfährt. (vgl. Körner 2013:74)

2.4.2 Doping als individuelle Entscheidung?

Entgegen der beschriebenen systemtheoretischen Herangehensweise wurde Doping in der Vergangenheit teils sehr konsequent auf der gesellschaftlichen Mikroebene betrachtet und nur das Verhalten des einzelnen Athleten analysiert. Dies ist zum einen darin begründet, dass der Athlet durch eine bewusste, individuelle Entscheidung zum Doping bestimmten karrierebedingten Risikofaktoren begegnet, die sich in der Analyse recht klar identifizieren lassen – auch wenn diese Risikofaktoren zum Teil direkt auf das „System Leistungssport“ zurückzuführen sind. Zum anderen aber ist der Fokus auf die Mikroebene auch dadurch zu erklären, dass die Akteure auf den Meso- und Makroebenen, darunter Wirtschaft, Politik, Sportverbände, Sponsoren und Medien, dazu neigen, die Konsequenzen und Risiken eines (aufgedeckten) Dopingfalls auf die Athleten „abzuwälzen“. Dies ist insofern besonders problematisch, als dass auch die Akteure aus Wirtschaft, Politik, Verbänden etc. von der „brauchbaren Illegalität“ (vgl. Luhmann 1964) des unentdeckten Dopings parasitär profitieren und innerhalb ihres jeweiligen Handlungsfeldes illegitime sportliche Erfolge ebenso wie legitime Siege zum eigenen Vorteil nutzen. (vgl. Bette 2008: 12)

Bette und Schimank erkennen im gegenwärtigen Dopingdiskurs eine „ultrastabile Deutungsgemeinschaft“ aus Sportverbänden, Medien, Publikum oder auch Rechtssystem, die das individuelle Subjekt als Täter in den Mittelpunkt stellt. Neben Betreuern, Ärzten und Trainern trifft dies in der Regel den Athleten, der zum Dopingsünder stigmatisiert wird, sobald ihm deviantes Verhalten nachgewiesen werden kann. Diese Täterorientierung ist dabei für die Umfeldakteure im Leistungssport durchaus praktisch – sie entlastet Verbände, Medien, Politik und auch Wirtschaft von der Verpflichtung, die Frage nach der eigenen Mitschuld am Dopinggeschehen stellen zu müssen. (Bette/Schimank 2006a: 22-39)

Ein wichtiger Faktor bei der Personalisierung des Dopingvergehens ist die Leistungsindividualisierung auf der Erfolgsseite. Zwar profitieren von sportlichen Erfolgen auch die Verbände, Medien, Sponsoren und sonstigen Unterstützer. Doch werden Siege in der Regel hauptsächlich oder sogar ausschließlich durch die herausragende Leistung individueller Athleten begründet – auf diesem Wege gelingt es dem Sport, der menschlichen „Nichtigkeitserfahrung in der modernen

Organisationsgesellschaft“ das attraktive Bild eines autonomen, erfolgreichen Subjekts im Leistungssport entgegenzusetzen. Konsequenterweise gibt es für die Sportverbände keinen Grund, im Falle von Dopingvergehen die Schuld zu vergemeinschaften – stattdessen greift auch hier die Verantwortlichkeit des Individuums für die eigene Leistung und das eigene Fehlverhalten. Das Eingestehen einer Mitschuld wäre für die Verbände zudem höchst riskant, (finanzielle) Ressourcen und andere Unterstützung von außen würden durch ein Bekenntnis zur Mitverantwortung für Dopingfälle akut gefährdet. Vorteilhaft ist für die Verbände daher insbesondere, dass der Dopingnachweis in der Regel über die Analyse der „Körpersäfte“ von Sportlern erfolgt und somit Dopingfälle klar einer einzelnen, identifizierbaren Person zuzuordnen sind. (vgl. Bette/Schimank 2006a: 22-25)

Diese Fokussierung auf den Leistungsindividualismus bedient jedoch auch die Mechanismen von Medien, Publikum und Rechtssystem. „Themen, die konflikträchtig sind, lokale oder nationale Bezüge aufweisen, die sich moralisieren, dramatisieren und personalisieren lassen, haben gute Chancen, mediale Resonanz zu erzeugen.“ (Bette/Schimank 2006a: 26; vgl. Blöbaum 1994: 305ff) Dopingvorfälle erfüllen dabei gleich zwei der medialen Nachrichtenfaktoren: Sie lassen sich personalisieren und moralisieren. Auch für das Publikum vor dem Fernseher ist individuelle Schuld leichter zu begreifen und somit interessanter als eine Begründung des Fehlverhaltens durch Zwänge eines abstrakten „Systems Leistungssport“. Ähnlich wie Publikum und Medien verfährt das deutsche (Sport-) Rechtssystem, das individuelle Schulderkenntnisse zu „ertappten Sportlern“ liefert. (vgl. Bette/Schimank 2006a :32-34)¹⁶

Ein Blick auf die dopingauslösenden Motive der Athleten, inklusive der biographischen Risiken einer Sportlerkarriere, macht jedoch deutlich, dass Doping keinesfalls eine rein individuelle Entscheidung ist, sondern durch systemische Prozesse im Hintergrund ausgelöst und begünstigt wird. So beschreibt Bette (2006) zum einen die *Erfolglosigkeit während der Karriere* und zum anderen die *Zukunftsunsicherheit nach Karriereende* als die beiden zentralen Risikofaktoren für

¹⁶ Wobei an dieser Stelle angemerkt werden muss, dass gerade in den letzten Revisionen des Arzneimittelgesetzes durchaus auch die Strafbarkeit der Handlung sogenannter Hintermänner eine wichtige Rolle gespielt hat – wohingegen sich im neuen Anti-Doping-Gesetz der Trend zur Individualisierung der Schuld erneut klar erkennen lässt. (vgl. BMJV 2016)

Sportler. Beide Risiken sind zumindest in Teilen durch das „System Leistungssport“ mit dem Code „Sieg/Niederlage“ begründet. Schwierige Förderbedingungen, impliziter Dopingdruck in der eigenen Sportart oder ein Mangel an gesundheitlicher Vorsorge wie auch sozialer und finanzieller Absicherung befördern deviantes Verhalten. Doping erscheint dem Sportler als eine „illegitime“, aber durchaus zielführende „Bewältigungsstrategie“, mit der sich unter anderem die Möglichkeiten des eigenen Körpers steigern, Misserfolge vermeiden, ökonomische Risiken minimieren, die eigene Identität als erfolgreicher Sportler festigen und auch bereits vollzogene Abweichungen durch weitere (dopingbegünstigte) Hochleistungen vertuschen lassen.¹⁷ Insbesondere die Vielzahl der Gründe für diese Bewältigungsstrategie macht es schwierig, der Entscheidung für Doping erfolgreich zu begegnen. (vgl. Bette 2008: 3-5)

2.4.3 (Akteur-)Konstellationen und Konstellationsmanagement

Folgt man Bette und Schimank, so ist Doping kein individueller Sündenfall, sondern ein Konstellationseffekt. Sie verweisen diesbezüglich auf Norbert Elias' Aussagen zur Interdependenz des menschlichen Verhaltens: Die

fundamentale Verflechtung der einzelnen menschlichen Pläne und Handlungen kann Wandlungen und Gestaltungen herbeiführen, die kein einzelner Mensch geplant oder geschaffen hat. Aus ihr, aus der Interdependenz der Menschen, ergibt sich eine Ordnung von ganz spezifischer Art, die zwingender und stärker ist als Wille und Vernunft der einzelnen Menschen, die sie bilden. (Elias 1939:314)

Doping lässt sich daher ihrer Auffassung nach nur durch einen „Anti-Doping-Pakt“ aller beteiligten Akteure bekämpfen, die dopingerzeugende Konstellation muss verändert werden: Staatliche Instanzen müssten die Förderung von Leistungssport an konkrete, faktisch geleistete Maßnahmen gegen Doping knüpfen, Wirtschaftsunternehmen nur als Sponsoren für Sportverbände auftreten, die Athleten unangemeldeten und intelligenten Kontrollen unterwerfen und über funktionierende Meldesysteme verfügen, die Medien müssten kritisch und investigativ berichten. Auch das Sportpublikum müsste derartige Maßnahmen durch gezieltes Interesse bzw. Desinteresse abstützen. Eine reine Fokussierung auf den individuellen Athleten

¹⁷ Für eine ausführliche Auflistung der Risiken während und nach der Karriere vgl. Bette/Schimank (2006a): Die Dopingfalle. Soziologische Betrachtungen. Kapitel 3. Biographische Risiken. 88-112

sehen sie als nicht Erfolg versprechend an, auch sei der Sport allein mit dem Problem des Dopings überfordert. (vgl. Bette 2008: 7-8) Letztendlich gehe es um eine „*intelligente Verknüpfung von Selbst und Kontextsteuerung*.“ (Bette 2008: 8)

In den Sportverbänden und bei den übrigen Umfeldakteuren sehen Bette/Schimank jedoch wenig Interesse, das Problem Doping aus einer ganzheitlichen Perspektive anzugehen: „Deutungsangebote, die Doping als das Ergebnis einer bestimmten sozialen Konstellation ausweisen und damit auf die strukturelle Bedingtheit der Abweichung abzielen, werden [...] systematisch ausgeblendet und ignoriert.“ (Bette/Schimank 2006a: 21) Zudem identifiziert Bette eine Reihe von weiteren Hindernissen, die einem Anti-Doping-Pakt im Weg stehen, darunter die bereits benannten Vorteile der Personalisierung für die Umfeldakteure im Sport, aber auch die Konkurrenz der Nationalstaaten und die Notwendigkeit, ein entsprechendes Konstellationsmanagement weltweit zu etablieren, da sich das „System Leistungssport“ nicht staatlich eingrenzen lässt, sondern ein Weltsystem ist. (vgl. Bette 2008: 9-11; Willke 1998: 380-381)

2.4.4 Weitere soziologische Analyse-Werkzeuge: „Double-bind“, „Principal-Agent-Ansatz“ und „Theater-Metapher“

Neben der vorherrschenden systemtheoretischen Analyse von Leistungssport und Doping finden sich in der soziologischen Betrachtung des Themas durchaus weitere interessante theoretische Anknüpfungspunkte. So gehen Bette/Schimank davon aus, dass die Sportverbände durch die in sich widersprüchlichen Erwartungen von wirtschaftlichen und politischen Bezugsgruppen, aber auch der Medien und des Sportpublikums in einer schwer aufzulösenden „double-bind“-Situation gefangen sind. (vgl. Bateson 1985: 353-361) Erwartet wird auf der einen Seite ein „sauberer Sport“ – auf der anderen Seite brauchen die Verbände jedoch in jedem Falle den sportlichen Erfolg ihrer Athleten, um Fördergelder und das Publikumsinteresse zu erhalten. Zwar erscheint dies auf den ersten Blick nicht als Widerspruch, konsequent nachvollzogen unter Berücksichtigung der begrenzten körperlichen Leistungsfähigkeit der Athleten entsteht jedoch eine Situation, in der es schwer möglich ist, beide Erwartungen zu erfüllen.

Bette/Schimank beschreiben die zugrundeliegende Gesamtsituation mit Hilfe des Principal-Agent-Ansatzes, bei dem das Sportpublikum als Principal (Auftraggeber) (widersprüchliche) Erwartungen an verschiedene Agenten (Auftragnehmer) formuliert. Zu diesen Agenten gehören Medien, Politik und Wirtschaft. Gleichzeitig fungieren diese Akteure selbst als Principals, die entsprechende Handlungserwartungen an die Sportakteure weitergeben. Der finale Agent auf der untersten Ebene sind die Athleten, die den Anforderungen der Sportverbände gerecht werden müssen.

Bei der Durchsetzung der Anforderungen an die Sportler seitens der Sportverbände zeigt sich das Problem des „double-bind“ durch die Publikumserwartungen deutlich anhand der gewählten Bewältigungsstrategien: Während die Verbände als Principal von den Athleten dopingfreie Leistungen fordern, lässt sich jedoch gleichzeitig ein *Entkoppeln von Reden und Tun*¹⁸ diagnostizieren. Neben den öffentlichen Bekenntnissen zum sauberen Sport herrscht beim konkreten Handeln vielfach das *Unterlassen und Verbergen* vor: Dopingbekämpfung wird nicht konsequent durchgeführt, deviantes Verhalten teilweise sogar vertuscht. In akuten Krisen wird auch auf das Mittel der *symbolischen Beschwichtigung* zurückgegriffen, um die negativen Folgen von Dopingenthüllungen in den Griff zu bekommen. Zu diesem „Scheinhandeln“ gehört beispielsweise das Einsetzen von Anti-Doping-Beauftragten und Untersuchungskommissionen oder das Statuieren vom Exempeln an einzelnen überführten Athleten. (vgl. Bette/Schimank 2006a: 201-223)

Ein weiterer interessanter theoretischer Ansatzpunkt, der in der bisherigen soziologischen Betrachtung jedoch nur am Rande Erwähnung findet, ist die Beschreibung des Akteursverhalten mittels Goffmans *Theater-Metapher*. (vgl. Goffman 1969; Bette/Schimank 2006a: 141,162) Goffman geht davon aus, dass die öffentliche Darstellung des eigenen Handelns bestimmten dramaturgischen Prinzipien folgt, ähnlich einer Theateraufführung. Normen, Werte und Ideale einer Kultur werden bei der Aufführung auf der *Vorderbühne* betont und eingehalten. Das Verhalten der Akteure, bzw. des Ensembles hinter der Kulisse, also auf der *Hinterbühne*, kann sich (durchaus signifikant) von dieser öffentlichen Inszenierung

¹⁸ Zu den Hintergründen der Analyse zur Entkopplung von *Reden und Tun* bzw. *talk und action* vgl. Nils Brunsson (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. Chichester

unterscheiden. Funktionierende Ensembles zeichnen sich durch Loyalität, Disziplin und Sorgfalt aus und können Geheimnisse nach außen hin bewahren. (vgl. Knoblauch 2006: 159-161) Wird ein Dopingfall aufgedeckt, so ist es im Leistungssport für die Akteure aller Bereiche (Sportverbände, Politik, Wirtschaft etc.) die erste Maxime, nicht den Eindruck zuzulassen, man gehöre zu einem Ensemble, das auf der Hinterbühne einmütig unerlaubte Leistungssteigerungen für den sportlichen Erfolg zu tolerieren oder sogar zu befördern bereit sei. Dem (Sport-)Publikum hingegen wird durch einen Dopingskandal oftmals bewusst, dass es eine solche entsprechende Hinterbühne gibt, zu der es keinen Zutritt hat – und von deren Existenz es eigentlich nichts wissen möchte. (vgl. Bette/Schimank 2006a: 162, 209-210)

2.5 Fixpunkt Spieltheorie? – Dopingentscheidungen als Dilemma-Situationen

Auch die Ökonomie hat das Thema Doping als einen relevanten und vor allem interessanten Gegenstand der theoretischen Modellierung entdeckt. Dabei erfolgt in der Regel der Rückgriff auf ökonomische Verhaltensmodelle (vgl. Daumann 1999:27) und eine Analyse unter der Annahme freier und rational denkender Akteure mit identischen Rechten. Diese stehen bei der Entscheidung, entweder zu dopen oder auf den Einsatz entsprechender Mittel zu verzichten, vor einer klassischen Kosten-Nutzen-Abwägung. Ein Sportler wird rein rational dann dopen, wenn der Nutzen die Kosten des Dopings übersteigt. Dabei hängt der Nutzen für den Sportlers jedoch nicht nur von seiner eigenen Entscheidung ab. Auch das Verhalten der Konkurrenten hat Einfluss darauf, wie der Sportler am Ende eines Wettkampfes dasteht. Durch die Verbesserung eines Athleten ergibt sich zwangsläufig eine relative Verschlechterung der Konkurrenz. Besonders relevant für die Entscheidungsfindung ist dabei der sogenannte „Superstareffekt“: Bereits kleinere Verbesserungen eines einzelnen Sportlers können zu starken Ranglisteneffekten und größeren materiellen Zugewinnen führen. Die Akteure beeinflussen ihr Verhalten also gegenseitig. (vgl. Daumann 2003a: 2; Rosen 1983)

2.5.1 Doping als Gefangenendilemma

Für eine ökonomische Analyse der Dopingentscheidung wird in der Regel eine spieltheoretische Herangehensweise gewählt. Die Präferenz für diesen Analyseweg

geht sogar so weit, dass sich inzwischen nicht nur in fast jeder wissenschaftlichen Arbeit zum Thema Doping ein standardmäßiger Verweis auf entsprechende spieltheoretische Auszahlungsmatrizen findet, sondern auch Lehrbücher zum Thema Spieltheorie das Beispiel Doping anführen. (vgl. Diekmann 2010a: 28-35)

Doping wird dabei als ein strategisches Spiel zweier Akteure betrachtet, bei dem eine simultane Entscheidung unter unvollständiger Information stattfindet. Konkret handelt es sich bei der Doping-Entscheidung um ein klassisches Gefangenendilemma¹⁹, dessen Grundzüge sich wie folgt nachzeichnen lassen:

- Zwei gleichwertige Akteure treten in einem Wettkampf gegeneinander an.
- Keiner von beiden weiß, ob der andere dopt – weder vor noch nach dem Wettkampf.
- Dopen beide Athleten nicht, haben beide die gleiche Ausgangssituation.
- Dopen beide Sportler, ist ihre Ausgangssituation zwar ebenfalls gleich, sie müssen jedoch das Risiko, erwischt zu werden, sowie mögliche gesundheitliche Folgen in Kauf nehmen.

Den größten Nutzen fährt ein Akteur daher ein, wenn er dopt, der Gegner aber auf entsprechende Mittel verzichtet. Die höchsten Kosten hat ein Akteur, wenn er auf Doping verzichtet und gegen einen gedopten Gegner chancenlos ist.

In dieser Situation ist Doping die dominante Strategie: Dopt ein Sportler, so gewinnt er gegen einen ehrlichen Gegner und hat zumindest die gleichen Chancen gegen einen Kontrahenten, der ebenfalls auf unerlaubte Methoden zurückgreift. (vgl. Daumann 2003b: 5; Dietmann 2008: 24-31) Es handelt sich also um ein Nash-Gleichgewicht (vgl. Vöpel 2006a:1), für keinen der beiden Sportler existiert Anreiz, einseitig von der Strategie abzuweichen. (vgl. Diekmann 2010a: 23) Allerdings ist dieses Gleichgewicht nicht pareto-optimal, denn die Sportler würden sich durch den beidseitigen Verzicht auf Doping in der Summe verbessern. Ein solches Effizienzproblem findet sich bei allen Ausprägungen eines Gefangenendilemmas. (vgl. Diekmann 2010a: 32)

¹⁹ Exemplarisch sei an dieser Stelle Breiviks (1987) Beschreibung des „Doping-Dilemmas“ als einer der Ursprünge dieser Art der Doping-Analyse genannt.

Natürlich ist dies eine ideal-typische Beschreibung, die viele Faktoren außer Acht lässt. Zudem setzt sie eine hohe Präferenz für die Gegenwart voraus, so dass die Athleten den möglichen gesundheitlichen Spätfolgen eine geringe Bedeutung beimessen. (vgl. Dietmann 2008:29) Es gibt jedoch Untersuchungen, die eben diese Einstellung bei Leistungssportlern nahelegen. (vgl. Bird/Wagner 1997: 751; Dietmann 2008:15).

Abbildung 1 - Das Dopingproblem als Gefangenendilemma

		Sportler B	
		Kein Doping	Doping
Sportler A	Kein Doping	A: Siegchancen unverändert, kein Gesundheitsrisiko B: Siegchancen unverändert, kein Gesundheitsrisiko	A: Siegchancen schlechter, kein Gesundheitsrisiko B: Siegchancen besser, Gesundheitsrisiko
	Doping	A: Siegchancen besser, Gesundheitsrisiko B: Siegchancen schlechter, kein Gesundheitsrisiko	A: Siegchancen unverändert, Gesundheitsrisiko B: Siegchancen unverändert, Gesundheitsrisiko

Quelle: Keck/Wagner 1989:19/ Dietmann 2008: 27

Generell wird davon ausgegangen, dass sich eine Modellierung als Gefangenendilemma von der Ebene der Einzelsportler auch auf den Wettstreit anderer Akteure im Bereich des Sports übertragen lässt, da auch auf Verbände oder Nationalstaaten ähnliche Mechanismen wirken, wenn sie zueinander in (sportliche) Konkurrenz treten. Wie für die Sportler ist es auch für die anderen Akteure schwierig, sich selbst aus der Dilemma-Situation zu befreien. Daher folgt auf Basis dieser Argumentation fast zwangsläufig die Notwendigkeit einer internationalen Harmonisierung und unabhängigen Dopingbekämpfung. (vgl. Vöpel 2006b: 39; HU/WWU 2013: 26)

Versuche einer weniger idealtypischen Beschreibung mit Hilfe komplexerer spieltheoretischer Werkzeuge finden sich z.B. bei Berentsen (2002), der den

Wettkampf zweier Athleten mit unterschiedlichen Siegchancen simuliert und zu dem Ergebnis kommt, dass der favorisierte Sportler mit höherer Wahrscheinlichkeit auf Dopingmethoden zurückgreifen wird als ein „Underdog“, jedoch in einer Wettkampfsituation, gänzlich ohne die Möglichkeit zu dopen, bessere Siegchancen hätte. Auch Dietmann (2008: 18-23) befasst sich intensiv im Rahmen eines *mikroökonomischen Verhaltensmodells* mit dem konkreten Kosten-Nutzen-Kalkül einzelner Sportler.

Eine andere Ebene wählt Vöpel (2006b), der Anhaltspunkte für die Beschreibung von Doping als *kollektives Verhaltensgleichgewicht*, bei dem „die individuellen Kosten und Nutzen des Dopings vom Verhalten aller Fahrer abhängen“ (Dietmann 2008: 34), liefert. Konkret beschreibt er verschiedene Ansätze und analysiert Doping als *Assurance Game*, *Threshold Modell kollektiven Verhaltens* und als *Informationskaskade*. (vgl. Vöpel 2006b; Dietmann 2008: 34-45)

Bei allen Modellen hängt das Verhalten der individuellen Athleten vom Verhalten der anderen Wettstreiter ab. Beim *Assurance Game*²⁰ folgt ein Vertrauensspiel nach dem Motto „Wie Du mir – so ich dir (tit-for-tat)“. So kann die Entscheidung eines einzelnen Sportlers, sich zu dopen, den Anstoß dafür liefern, dass immer mehr Fahrer auf diese Möglichkeit der Leistungsverbesserung zurückgreifen, bis schließlich eine ganze Sportart durchsetzt ist. Je mehr Sportler dopen, desto geringer sind die Stigmatisierungskosten bei deviantem Verhalten für den einzelnen Akteur. (vgl. Vöpel 2006b: 3-4; Dietmann 2008: 34-37)

Beim Modell der *Informationskaskade* übernehmen die Sportler ebenfalls die beobachtete Entscheidung anderer Sportler. Dabei gibt jedoch in erster Linie die Hoffnung, sich der „richtigen“ Entscheidung anzuschließen – auch unter Vernachlässigung eigener Erkenntnisse –, den Ausschlag. (vgl. Vöpel 2006b: 6-8; Dietmann 2008: 38-41)

Beim *Threshold-Modell kollektiven Verhaltens* hingegen hängt die Entscheidung eines Sportlers ganz konkret davon ab, wie viele andere Athleten bereits dopen – sie machen somit ihre Entscheidung von einem Schwellenwert abhängig. Da für die einzelnen Athleten jeweils individuelle Schwellenwerte existieren, gibt es auch hier eine dynamische Entwicklung: Während zunächst die Akteure mit geringem

²⁰ Zum spieltheoretischen Archetyp eines *Assurance Games* folgen im Rahmen der theoretischen Annäherung (Kapitel 4.4) weitergehende Erläuterungen.

Schwellenwert Dopingpraktiken aufgreifen, werden in der Konsequenz nach und nach auch die Grenzmarken für die Sportler mit höheren Schwellenwerten erreicht. Es existiert dabei aber durchaus auch die Möglichkeit, dass es an einem bestimmten Punkt zu einem Gleichgewicht kommt, bei dem sich keine weiteren Fahrer zum Doping entscheiden. Wo sich ein solcher Punkt befindet und ob ein solches Gleichgewicht überhaupt entsteht, hängt von den individuellen Grenzwerten der Athleten ab. (vgl. Vöpel 2006b: 4-5; Dietmann 2008: 41-45)

2.5.2 Dopingbekämpfung auf Basis von Kosten-Nutzen-Überlegungen

Grundsätzlich scheint es sinnvoll, für die Frage nach der Wirksamkeit einzelner Maßnahmen in der Bekämpfung von Doping einen intensiveren Blick auf weitere Überlegungen zur Kosten- und Nutzen-Bilanz zu werfen.

Laut Daumann (2008) gibt es drei Wege, auf denen das Ziel der Dopingbekämpfung angegangen werden kann: 1) Verbesserung der Transparenz, 2) Absenkung des (materiellen und immateriellen) dopingbedingten Nutzens und 3) Erhöhung der (materiellen und immateriellen) dopingbedingten Kosten. Diesen Ansatz wählt auch Dietmann (2008).

Dabei sollte ein Instrument zur Bekämpfung von Doping nicht nur effektiv sein, sondern auch möglichst geringe Realisierungskosten verursachen und die Freiheitsspielräume der Sportler erhalten. (vgl. Daumann 2008: 106)

Abbildung 2 - Kosten und Nutzenkategorien der individuellen Dopingentscheidung

Entscheidungs- kriterium Kategorien	Nutzen	Kosten
Materiell	▪ Preisgelder, ▪ Erlöse aus Sponsoren- u. Werbeverträgen, ▪ Profivertrag, ▪ Vertragsverlängerung	▪ Beschaffungskosten, ▪ Kosten möglicher Gesundheitsschäden, ▪ Einkommensverluste (wegen Kündigung, Wettkampfsperren), ▪ Geldstrafen, ▪ Opportunitätskosten
Immateriell	▪ Prestige, Popularität, „Ruhm und Ehre“, ▪ Nominierungen zu Wettkämpfen, ▪ Teilnahme an Wettkämpfen	▪ Moralische Bedenken, ▪ Ansehensverlust

Quelle: Dietmann 2008: 17

Während zum *materiellen Nutzen* in erster Linie fiskalische Gewinne für Platzierungen, Sportler- und/oder Werbeverträge zählen – die sich durch Sanktionen, z.B. durch Sperren, zumindest reduzieren lassen –, sieht Dietmann in der Reduzierung des *immateriellen Nutzens* ein wenig hilfreiches Instrument. Als mehr oder weniger einzige Möglichkeit bietet sich hier eine Aufwertung der Teilnahme an Sportveranstaltungen und eine geringere Fokussierung auf Prestige für Siege und Platzierungen an. (vgl. Dietmann 2008: 46-50)

Die *Erhöhung der (materiellen) Kosten* erfolgte bisher durch die Intensivierung von Kontrollen und die Verschärfung von Sanktionen. Dietmann verweist an dieser Stelle unter anderem auf den Vorschlag von Maenning (2000:290), stärker auf Konventionalstrafen bei erwiesenen Dopingfällen zu setzen. (vgl. Dietmann 2008: 52-57)

Hinzu kommt die Möglichkeit, Beschaffungskosten für Dopingmittel zu erhöhen, etwa durch gesetzliche Regelungen, die entsprechende Anschaffungen erschweren. Auch können dopingbedingte Gesundheitsschäden stärker betont oder die

Folgekosten den Athleten in Rechnung gestellt werden. Dies setzt jedoch eine erwiesenermaßen durch Dopingeinsatz entstandene Gesundheitsschädigung voraus. (Dietmann 2008:50-52) Auch bedarf es hierfür einer sehr schnellen Festlegung, welche Praktiken als Doping zu werten sind.²¹ (vgl. Daumann 2008: 120)

Die Erhöhung der *immateriellen Kosten*, etwa durch einen Appell, die „Werte des Sports“ nicht zu gefährden, ist laut Daumann (2008:117) allenfalls eine flankierende Maßnahme.

Ein Beispiel für eine *Maßnahme zur Erhöhung der Transparenz* wäre z.B. ein Medikamenten-Pass, der alle Medikamente, die ein Athlet nimmt, ausweist und damit auch die Nutzung von Substanzen unterbindet, die noch nicht auf einer Negativliste geführt werden. Hier verweist Dietmann jedoch auf hohe Kontrollkosten und die Verletzung der Privatsphäre des Sportlers. (vgl. Dietmann 2008: 58-60) Andere Möglichkeiten zur Erhöhung der Transparenz wären ein (ebenfalls umstrittenes) „Collegial Monitoring System“ (vgl. Bird/Wagner 1997) oder die Idee eines Innovationsbonus, bei dem für die Anmeldung leistungsteigernder Verfahren eine fiskalische Entlohnung erfolgt, die den verbotenen Einsatz als Dopingmethode unattraktiv gestalten soll. (vgl. Daumann 2003a: 7-8)

Auf wenig Gegenliebe stoßen aktuell Vorschläge, Doping generell freizugeben. Zwar hat z.B. Savulescu Vorschlag, nicht auf den Nachweis von verbotenen Substanzen, sondern nur noch auf den Schutz und die Kontrolle der Gesundheit des Sportlers zu setzen (vgl. Savulescu et al. 2004), volkswirtschaftlich durchaus eine attraktive Seite – Folgekosten durch die körperliche Schädigung von Athleten würden reduziert –, jedoch erfolgt in Bezug auf die Freigabe auch in ökonomischen Analysen der Verweis auf die Verletzung der Werte des Sports. (vgl. Dietmann 2008: 60)

²¹ Eine solche Festlegung ist im Sinne eines Kosten-Nutzen-Ansatzes ohnehin unumgänglich: Daumann (2008) spricht im Zusammenhang mit Methoden, die noch nicht auf einer Negativliste erfasst und verboten sind, von einer sogenannten Innovationsrente, die sich für den Nutzer dieser Methoden ergibt.

3 Ausgangslage und begriffliche Klärungen

Bevor an die dargestellten Forschungsperspektiven benachbarter Disziplinen eine politikwissenschaftliche Annäherung an das Thema Doping angeknüpft werden kann, gilt es zunächst, einige zentrale Aspekte darzustellen, um die sportpolitische Ausgangslage deutlich zu machen. Dazu gehören sowohl die Entwicklungen auf der internationalen und nationalen Ebene also auch der von Staat und Sport geprägte institutionelle Rahmen (Normen, Regeln, Gesetze) der Dopingbekämpfung. Zudem scheint es erforderlich, vor der politikwissenschaftlich-theoretischen Annäherung definitorisch zu klären, was im Folgenden unter dem Begriff Anti-Dopingpolitik verstanden werden soll.

3.1 Internationale Regeln und Organisationen in der Anti-Dopingpolitik

Lange Zeit war die Frage der Doping-Bekämpfung ein Problem, mit dem sich auf internationaler Ebene federführend das Internationale Olympische Komitee (IOC) als der herausgehobene Akteur der transnationalen Sportentwicklung befasste. Entscheidungen des IOC zur Dopingbekämpfung hatten insbesondere zwischen den 1960er und 1990er Jahren einen zentralen Stellenwert für die Entwicklung in diesem Bereich, Änderungen wurden in der Regel mit Blick auf die nächsten anstehenden Olympischen Spiele etabliert. Nicht alle Entscheidungen des IOC aus dieser Zeit können jedoch als wegweisend für den effektiven Kampf gegen Doping gewertet werden, zudem gab es innerhalb der Organisation durchaus Meinungsverschiedenheiten über die Notwendigkeit eines konsequenten Vorgehens und somit über die Deutungshoheit über den generell einzuschlagenden Weg in der Dopingbekämpfung. (vgl. Hunt 2011)

Erste Tendenzen, die Dopingbekämpfung (international) auch außerhalb des IOC auszugestalten, lassen sich für die Zeit Ende der 1980er Jahre/Anfang der 1990er Jahre diagnostizieren. Krüger u.a. (2013: 94/95) benennen die in diesem Zeitraum einsetzende Entwicklung als Internationalisierung und führen sie auf das beginnende Ende des Ost-West-Konfliktes zurück.

Bereits für die späten 1980er Jahre diagnostizieren Hanstad u.a (2008: 25)²² sowie Houlihan (2002: 162-166) eine zunehmende Auseinandersetzung mit dem Thema Doping in einigen Einzelstaaten (u.a. Australien, Kanada, Großbritannien). Doch erst verstärkte staatliche Aktivitäten im Rahmen des Europarates erzeugten einen Aufbruch, der über den nationalstaatlichen Rahmen hinausreichen sollte und einen beginnenden Wandel im Kräfteverhältnis zwischen dem IOC und Regierungsakteuren in der Dopingbekämpfung symbolisiert. (vgl. Houlihan 2001: 130-131; Hanstad et al. 2008: 25/26)

So gilt das im November 1989 vom Europarat verabschiedete „Übereinkommen gegen Doping“ als „erste[s] völkerrechtlich verbindliche[s] Regelwerk zur Dopingbekämpfung“. (Schmidt 2009: 22) Die Vertragsparteien verpflichten sich darin, innerstaatliche Maßnahmen gegen Doping zu koordinieren und „Gesetze, Vorschriften oder Verwaltungsmaßnahmen“ zu erlassen, „um die Verfügbarkeit [...] sowie die Anwendung verbotener Dopingwirkstoffe und -methoden im Sport [...] einzuschränken“. (zitiert nach der deutschen Übersetzung des Übereinkommens – vgl. Krüger et al. 2013: 94/95)

Es folgten eine Reihe weiterer staatlicher Vereinbarungen, unter anderem das 1990 unterzeichnete „International Anti-Doping Agreement“ zwischen Großbritannien, Kanada und Australien. Diesem Vertrag schlossen sich später auch Neuseeland, Norwegen, Schweden und die Niederlande an. Im Jahre 1996 vereinbarten zudem die nordischen Staaten ein Abkommen über Dopingkontrollen und Sanktionen, darüber hinaus schlossen weitere europäische Länder bilaterale Verträge mit ähnlicher Zielsetzung. (vgl. Hanstad et. al 2008: 25)

Zusehends in seiner zentralen Stellung in der internationalen Anti-Dopingpolitik bedroht, geriet das IOC insbesondere nach dem Dopingskandal bei der Tour de France im Jahr 1998 in große Bedrängnis. Vor allem das harte Durchgreifen der französischen Behörden gegen die Verantwortlichen in den Radsportteams stellte die

²² In dieser Arbeit wird Dag Vidar Hanstad/Andy Smith/ Ivan Waddington (2008): The Establishment of the World Anti-Doping Agency: A Study of the Management of Organizational Change and Unplanned Outcomes nach der frei verfügbaren Textversion [http://www.researchgate.net/publication/233540368_The_Establishment_of_the_World_Anti-Doping_Agency_A_Study_of_the_Management_of_Organizational_Change_and_Unplanned_Outcomes (stand: 11.08.2015)] zitiert, die Seitenzahlen entsprechen der dortigen Version.

– bis dahin weitgehend akzeptierte – alleinige Kernzuständigkeit der Sportorganisationen für die Dopingbekämpfung massiv in Frage. (vgl. Hanstad et al. 2008: 4 -8) Hinzu kam, dass ernsthafte Zweifel am Bekenntnis einiger führender IOC-Mitglieder zur Dopingbekämpfung geäußert wurden. (vgl. Houlihan 1999: 184)

Vor dem Hintergrund des eigenen erodierenden Einflusses und schwindender moralischer Autorität plante das IOC durch das Abhalten einer Welt-Anti-Doping-Konferenz vom 2.-4. Februar 1999 an seinem Stammsitz in Lausanne, seine eigene Position zu stärken und die Deutungshoheit über die Dopingbekämpfung zurückzugewinnen. (vgl. Hanstad et al. 2008: 8) Doch obwohl das IOC sowohl die Agenda der Konferenz streng kontrollierte als auch die Besetzung der vorbereitenden Arbeitsgruppen direkt an den eigenen Wünschen für das Konferenzergebnis ausrichtete (vgl. Hanstad et al. 2008: 12-14), geriet die Konferenz aus Sicht des Internationalen Olympischen Komitees zu einem Misserfolg. Zwar entstand in der Folge eine Welt-Anti-Doping-Agentur, doch verfehlte das IOC seine selbst gesteckten Ziele und konnte die zukünftige zentrale Organisation der internationalen Dopingbekämpfung nicht nach seinen Wünschen gestalten. (vgl. Teetzel 2004: 218; Hanstad et al. 2008: 14-19) Stattdessen bot die Konferenz vielmehr den notwendigen Raum für etliche Nationalstaaten sowie die Vertreter der Europäischen Union²³, grundlegende Kritik an der bisherigen Dopingbekämpfung des IOC zu äußern und die Dopingbekämpfung im internationalen Sport stärker an den eigenen Vorstellungen auszurichten. (vgl. Hanstad et al. 2008: 27) Das IOC hingegen verfehlte sämtliche seiner Ziele, welche beinhalteten, die Vorherrschaft des organisierten Sports – insbesondere gegenüber staatlichen Organen – in der Dopingbekämpfung zu erhalten sowie die eigene Autorität als Sportorganisation und die persönliche Autorität des IOC-Präsidenten Antonio Samaranch wiederherzustellen und auszuweiten. (vgl. Hanstad et al. 2008: 14) Statt der gewünschten Anti-Doping-Agentur unter der Ägide des IOC (vgl. Teetzel 2004: 218) entstand letztendlich ein unabhängiges, paritätisch besetztes und finanziertes Gremium. (vgl. Hanstad et al. 2008: 21-23)

²³ Zur aktiven Beteiligung der Europäischen Union bei der WADA-Gründung sowie zu ihrer späteren Rolle in der internationalen Dopingbekämpfung vgl. Kornbeck (2015) sowie Mittag/Wendland (2013) und Veermersch (2006)

Seit 2002 wird die Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA) paritätisch vom organisierten Sport und den staatlichen Vertragspartnern finanziert und verfolgt als wichtigstes Ziel die „weltweite Implementierung, Standardisierung und Harmonisierung der Liste der verbotenen Substanzen und Methoden, der Doping-Regularien, -Tests und -Sanktionen.“ (Krüger et al. 2013:115) Der im Januar 2004 in Kraft getretene World Anti-Doping Code (WADC) stellt in diesem Zusammenhang das wichtigste Instrument dar. (vgl. Krüger et al. 2013:115) Auf der zweiten Welt-Anti-Doping-Konferenz in Kopenhagen wurde zudem die sogenannte "Kopenhagener Erklärung" unterzeichnet und somit die Verpflichtung eingegangen, eine zwischenstaatliche Vereinbarung zu treffen, um die Regelungen des WADA-Codes auch staatsrechtlich festzuhalten. Dieser Schritt wurde mit Hilfe des Instruments einer UNESCO-Konvention (2005) vollzogen. (vgl. NADA 2015a)

Zwar wird der WADA eine Erhöhung der Durchschlagskraft der internationalen Dopingbekämpfung zugeschrieben (vgl. Hanstad et al. 2008: 29), jedoch konnte auch die Existenz einer Welt-Anti-Doping-Agentur größere Unregelmäßigkeiten bei internationalen Sportereignissen und in der Dopingbekämpfung einzelner Verbände nicht verhindern, wie sich zuletzt auch im Rahmen des russischen Dopingskandals zeigte. (vgl. SID 2015)

3.2 Eckdaten der Anti-Dopingpolitik in der BRD von 1990-2015

In diesem Zusammenhang lohnt sich ein intensiverer Blick auf das Geschehen in der Bundesrepublik, insbesondere auf die letzten 20-25 Jahre, die Zeit nach der Wiedervereinigung.

Krüger und andere (2013) sprechen in Bezug auf diesen Zeitraum von zwei wichtigen Einschnitten. Erstens weisen sie darauf hin, dass durch das Ende des Kalten Krieges und die Wiedervereinigung des Landes und auch des deutschen Sports deutliche Auswirkungen auf die Auseinandersetzung mit dem Thema Doping zu erkennen sind. Diese Einschnitte haben auf die Anti-Dopingpolitik noch immer erheblichen Einfluss.

Zweitens betonen sie die Auswirkungen der einsetzenden Internationalisierung der Dopingbekämpfung auf das Geschehen in der Bundesrepublik. Diese

Internationalisierung sehen sie (wie oben bereits angeführt) ebenfalls als eine Folge des beendeten Ost-West-Konflikts. Sie wird symbolisiert durch die Gründung der Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA) und – daraus folgend – die Gründung der NADA. Diese neuen Strukturen verkörpern gleichzeitig eine elementare Änderung im Verhältnis des autonomen Sports gegenüber Staat und Politik. (vgl. Krüger et al. 2013: 94)

Was die Aufarbeitung der deutschen Dopingvergangenheit in den 90er Jahren angeht, so wurde relativ schnell nach der Wende deutlich, dass es zum einen das sogenannte Staatsdoping in der DDR gab, zum anderen aber auch in Westdeutschland unerlaubte Methoden zur Leistungssteigerung eingesetzt wurden. Nachdem diese Erkenntnisse sich über die Medien, insbesondere *Spiegel* und *Stern*, verbreiteten und die „Enthüllungen“ mit Brigitte Berendonks Buch „Doping-Dokumente“ (vgl. Berendonk 1991) mehr als greifbar wurden, reagierten sowohl das Innenministerium als auch der Deutsche Sportbund und setzten jeweils eine Kommission ein, die sogenannte „Reiter-“ und die sogenannte „Richtofen-Kommission“, um Lehren aus der deutschen Dopingvergangenheit für die Zukunft zu erarbeiten. Zudem stellte der damalige Innenminister Rudolf Seiters für eine weitere Förderung des Spitzensports die Bedingung auf, dass schlüssige Konzepte zur Dopingbekämpfung vorgelegt werden müssten. Der Sportausschuss des deutschen Bundestages fror im Jahr 1992 sogar zeitweise Mittel für die Sportförderung ein, um der Forderung nach einem besseren Kampf gegen Doping mehr Nachdruck zu verleihen. Der beginnende Kampf gegen Doping war in dieser Zeit sehr stark geprägt vom schwierigen Umgang mit Sportlern und Trainern aus der ehemaligen DDR und konzentrierte sich zunächst stark auf Trainingskontrollen, zu deren besserer Koordination der Deutsche Sportbund und das Nationale Olympische Komitee schließlich 1991 die Anti-Doping-Kommission gründeten – wenn man so will, die erste Vorläufer-Organisation der NADA, damals noch vollkommen unter Kontrolle des Sports. (vgl. Krüger et al. 2013: 99-113; Wewer 2010: 65)

3.2.1 Auswirkungen der Internationalisierung der Dopingbekämpfung auf die BRD

Obwohl es bereits in der zweiten Hälfte der 80er Jahre ein direktes Abkommen zu gegenseitigen Dopingkontrollen zwischen den USA und der UdSSR gab,

ermöglichte erst der Wegfall des Ost-West-Konflikts und des damit verbundenen Wettstreits der Systeme eine internationalisierte und harmonisierte Dopingbekämpfung.

Die Internationalisierung lässt sich – wie im vorangegangenen Kapitel beschrieben – am besten anhand der steigenden Anzahl internationaler Vereinbarungen über den Kampf gegen Doping nachvollziehen. Besonders hervorgehoben werden muss auch für die Entwicklung in den Nationalstaaten das im November 1989 vom Europarat verabschiedete „Übereinkommen gegen Doping“, welches – wie bereits im vorangegangenen Kapitel angesprochen – als „erste[s] völkerrechtlich verbindliche[s] Regelwerk zur Dopingbekämpfung“ (Schmidt 2009: 22) gilt und eine engere Zusammenarbeit zwischen den unterzeichnenden Staaten vorsieht. Zudem regt die Übereinkunft eine bessere Kooperation zwischen staatlichen Behörden und freien Organisationen innerhalb der einzelnen Länder an. Die Vertragsparteien verpflichten sich, innerstaatliche Maßnahmen gegen Doping zu koordinieren und „Gesetze, Vorschriften oder Verwaltungsmaßnahmen“ zu erlassen, „um die Verfügbarkeit [...] sowie die Anwendung verbotener Dopingwirkstoffe und -methoden im Sport [...] einzuschränken“. (zitiert nach der deutschen Übersetzung des Übereinkommens - vgl. Krüger et al. 2013: 94/95)

Damit steht die Europarats-Konvention – wie bereits beschrieben – am Beginn einer ganzen Reihe internationaler Vereinbarungen zur Dopingbekämpfung. (vgl. Kapitel 2.1; vgl. Hanstad/Smith/Waddington, 2008: 244) Ihren vorläufigen Abschluss fanden die internationalen Übereinkünfte zur Dopingbekämpfung im Welt-Anti-Doping- bzw. WADA-Code und natürlich der WADA-Gründung. (vgl. Krüger et al. 2013: 96-97)

Der WADA-Code selbst wurde am 5. März 2003 im Rahmen der 2. Weltkonferenz gegen Doping in Kopenhagen per Akklamation verabschiedet und inzwischen zweimal im Rahmen eines geordneten Revisions-Prozesses überarbeitet. Die neueste Fassung ist am 1. Januar 2015 in Kraft getreten.

Wichtig für die Entwicklung in den Nationalstaaten war zudem, dass die an der Kopenhagener Konferenz Beteiligten die sogenannte "Kopenhagener Erklärung" unterzeichneten und sich damit verpflichteten, eine zwischenstaatliche Vereinbarung

zu treffen, um die Regelungen des WADA-Codes auch staatsrechtlich zu fixieren. Dieser Schritt ist mit Hilfe des Instruments einer UNESCO-Konvention auch gegangen worden. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass der WADA-Code den nationalen Sportfachverbänden keine Zuständigkeiten überträgt. Für diese ist daher auch nicht unmittelbar der WADA-Code ausschlaggebend, sondern seine Umsetzungen durch den Internationalen Sportfachverband und die jeweils zuständige nationale Anti-Doping-Organisation. In Deutschland ist dies der Nationale Anti-Doping Code, der von der NADA auf Basis der jeweils gültigen Version des WADC erarbeitet wird. (vgl. NADA 2015a)

Die beschriebene Internationalisierung prägte in der Folge maßgeblich die weitere Ausgestaltung der Dopingbekämpfung in Deutschland – wobei festgehalten werden muss, dass die Bundesrepublik keinesfalls von Beginn an als Vorreiter gewertet werden sollte –, die Europarats-Konvention ratifizierte das Land z.B. erst 1993. (vgl. Krüger et. al. 2013: 110-113) Wichtigster Baustein der Dopingbekämpfung in der BRD war sicherlich die Gründung der Nationalen Anti Doping Agentur NADA im Jahr 2002 als eine unmittelbare Folge aus der Gründung der Welt-Anti-Doping-Agentur auf internationaler Ebene.

3.2.2 Gründung und Entwicklung der Nationalen Anti Doping Agentur (NADA)

Für den deutschen Sport hielten die Jahre nach der Jahrtausendwende einschneidende Veränderungen bereit. Maßgebliches Projekt dieser Zeit war die Fusion von Nationalem Olympischen Komitee (NOK) und Deutschem Sportbund (DSB), um eine effizientere und wirkungsvollere Vertretung der Interessen des deutschen Sports zu erreichen. Diesem Zusammenschluss, der schließlich im Jahre 2006 durch die Gründung des Deutschen Olympischen Sportbunds (DOSB) gelang, gingen jedoch eine ganze Reihe von internen Konflikten auf beiden Seiten voraus. Die Interessen von NOK- und DSB-Führung, aber auch der Sportfachverbände – deren Einfluss sich aus dem Ein-Platz-Prinzip speiste – und der Landessportbünde mussten in Übereinstimmung gebracht werden. (vgl. Lösche 2010:17; Pfister o.J: 1-2; Henning/SID 2005; SID 2005) Zwar intensivierte der DOSB direkt nach seiner Gründung seine Tätigkeit als Interessenvertreter des deutschen Sports (vgl. Lösche 2010:18), die Jahre zuvor waren jedoch noch vom Nebeneinander von DSB und NOK geprägt.

Das erklärte Ziel der NADA-Gründung im Jahr 2002 hingegen war die Zentralisierung der Maßnahmen im Kampf gegen Doping in einer Organisation, die unabhängig von Staat und Sport agieren sollte. Grundsätzlich blieb die damalige Bundesregierung jedoch der Auffassung treu, die primäre Zuständigkeit für die Dopingbekämpfung liege bei den Akteuren des organisierten Sports. Die staatliche Ebene sollte sich daher auf die in völkerrechtlichen Verträge festgeschriebenen Gewährleistungsverantwortung beschränken, weiterreichende Maßnahmen wie ein staatliches Anti-Doping-Gesetz wurden zu diesem Zeitpunkt nicht auf den Weg gebracht. Vielmehr konzentrierten sich die Bemühungen des Innenministeriums unter Otto Schily auf die NADA-Gründung. (vgl. Krüger/Nielsen 2013: 55)

Bei der ersten Welt-Anti-Doping-Konferenz in Lausanne hatte Innenminister Schily als Vertreter der Bundesregierung durch die deutlich artikulierte Forderung nach einer unabhängigen Organisation zur Dopingbekämpfung auf internationaler Ebene Handlungsdruck erzeugt, der sich nun auch auf der nationalen Ebene niederschlug. Auch die EU hatte in den folgenden Verhandlungen zur WADA-Gründung die Punkte „Transparenz“ und „Unabhängigkeit“ in den Mittelpunkt gestellt, so einen „Nachahmungsdruck bezogen auf das nationale Niveau“ (Prokop 2000:77; vgl. Krüger/Nielsen 2013:64) erzeugt, der die folgenden Debatten und weiteren Schritte in der BRD prägte.

Dieser Druck wurde von der Bundesregierung auf die nationalen Sportorganisationen weitergegeben. Zwar wurden alle Gespräche zwischen Innenministerium und DSB unter der Prämisse geführt, die Dopingbekämpfung unter der Wahrung der Autonomie des Sportes umgestalten zu wollen, es wurde jedoch zeitgleich eine klare Erwartungshaltung des Innenministeriums und der Parteien im Bundestag in Richtung des organisierten Sports kommuniziert. (vgl. Krüger/Nielsen 2013: 65; vgl. BT-D 14/1859: 50; vgl. PP-BT 14/87: 8079-8100) In der Folge beauftragte der DSB den Vorsitzenden der gemeinsamen Anti-Doping-Kommission von DSB und NOK (ADK), den Juristen Ulrich Haas, damit, Vorschläge für die Neustrukturierung einer unabhängigen Anti-Doping-Organisation zu entwerfen. Zudem legte der Rechtswissenschaftler Olaf Werner im April 2000 ein Gutachten „zur Installation einer nationalen Anti-Doping-Agentur vor“, die als

Stiftung des Privatrechts wirtschaftlich und juristisch unabhängig sein und somit eigenständig agieren sollte. (vgl. Krüger/Nielsen 2013: 65)

Entsprechende Pläne zum Aufbau einer Anti-Doping-Organisation in Form einer Stiftung konkretisierten sich im Laufe des Jahres 2000, das benötigte Stiftungskapital wurde zunächst auf die Summe von 80 Millionen DM geschätzt. In einem Diskussionspapier der ADK wurden als mögliche Stifter die Sportverbände, Bund und Länder sowie die Wirtschaft benannt. Letztere sollte unter anderem durch die Entwicklung eines speziellen Logos als Förderer für einen sauberen Sportes gewonnen werden. (vgl. Krüger/Nielsen 2013: 66/67) Rückblickend beschrieb der damalige DSB-Präsident Manfred von Richthofen den Versuch, die Wirtschaft für das Projekt einer Nationalen Anti Doping Agentur zu begeistern, jedoch als maßlos enttäuschend. Sowohl er als auch Innenminister Schily hatten sich persönlich um Sponsoren bemüht, jedoch anstelle der erwarteten „gewaltigen positiven Ressonanz“ nur „weitestgehend Absagen“ erhalten. (vgl. NADA 2010b: 28) Letzten Endes setzte sich das Stiftungskapital fast ausschließlich aus öffentlichen Geldern²⁴ sowie kleinen Beträgen aus dem Sport und der Wirtschaft zusammen und belief sich zunächst auf die Summe von 6,65 Millionen Euro. (vgl. Krüger et al. 2013: 118/119)

Schon vor der Gründung wurden somit die Erwartungen an die Höhe des Stiftungskapitals notgedrungen drastisch reduziert. Hinzu kamen jährliche Zuschüsse in Höhe von zunächst 1,2 Millionen Euro, ohne die ein Start in den geregelten Betrieb nicht möglich gewesen wäre. Diese unkomfortable Finanzsituation blieb auch in der Berichterstattung zur Gründung nicht unerwähnt. (vgl. Krüger/Nielsen 2013: 68; Graalman 2002) Damit offenbarte sich gleich zu Beginn eines der Probleme, die das Modell der Nationalen Anti Doping Agentur als Stiftung kontinuierlich begleiten. Die Finanzierung der Arbeit der NADA ist noch immer ein Streitpunkt zwischen dem Bund, dem Sport und vor allem den Bundesländern, die zwar zum Kreis der Stifter gehören, sich jedoch nur sehr bedingt für die Finanzierung verantwortlich sehen. (vgl. Krüger et al. 2013: 117-120)

²⁴ Der Bund trug – entgegen ersten Ankündigungen sich nicht zu beteiligen – 5,1 Millionen Euro zum Stiftungskapital bei, von Länderseite wurden 1,02 Millionen Euro bereitgestellt und auch die Stadt Bonn (als Sitz der NADA) beteiligte sich mit einer Summe von 383.500 Euro. Dieser Beitrag der Bundesstadt Bonn wurde jedoch ebenfalls aus Bundesmitteln beglichen. (vgl. Krüger et al. 2013: 118/119; Wewer 2010: 59)

Als weitere Defizite der NADA-Gründung identifizieren Krüger/Nielsen ungeklärte Fragen in Bezug auf die mögliche Anbindung einer Sportschiedsgerichtsbarkeit an die NADA²⁵ sowie die fehlende Übereinkunft über die zukünftige Zuständigkeit für die beiden deutschen Dopingkontrolllabore.²⁶ In der Stiftungsurkunde wurden diese Defizite explizit festgehalten. (vgl. Krüger/Nielsen 2013: 69)

Der ehemalige Geschäftsführer der Nationalen Anti Doping Agentur Göttrik Wewer erinnerte sich anlässlich einer Feierstunde im Jahr 2010 an weitere Schwierigkeiten bei der NADA-Gründung. So wies er darauf hin, dass es von Beginn an Unstimmigkeiten über die Beteiligung der Länder an der NADA-Finanzierung gab. Auch fasste das Land Brandenburg erst spät einen Kabinettsbeschluss zur NADA-Finanzierung, so dass die Bundesländer die notwendigen Formalitäten, um als Gründungstifter aufzutreten, nicht rechtzeitig zur der Unterzeichnung der Stiftungsurkunde am 15. Juli 2002 abgeschlossen hatten. (vgl. Wewer 2010: 57, 62) Hinzu kam, dass es auch beim Bezug des NADA-Stammsitzes in Bonn Verzögerungen gab – „beim Gründungsakt hatte die NADA [...] noch kein Dach über dem Kopf.“ (Wewer 2010: 60) Zu guter Letzt wurde die Gründungsphase verkompliziert durch den Umstand, dass die NADA erst nach dem Erhalt der Anerkennungsurkunde durch das NRW-Innenministerium am 21. November 2002 Personal anwerben und Arbeitsverträge abschließen konnte. (vgl. Wewer 2010: 63)

Nachdem die NADA am 1. Januar 2003 offiziell ihre Arbeit aufnahm, blieb zunächst das von der ADK etablierte Doping-Kontroll-System in Verwendung. Im Dezember desselben Jahres unterzeichnete die NADA den Welt-Anti-Doping-Code, ein knappes Jahr später wurde der erste Nationale Anti-Doping Code (NADC) als deutsche „Übersetzung“ präsentiert, den die nationalen Sportfachverbände durch eine vertragliche Vereinbarung annehmen und auf den sie ihre Satzungen und Ordnungen abstimmen mussten. (vgl. Krüger/Nielsen 2013: 68/69) Zwar feierte die

²⁵ Die Ansiedlung einer Sportsschiedsgerichtsbarkeit direkt bei der NADA war umstritten, da der Vorwurf im Raum stand, in diesem Falle könnten mögliche eigene Fehler der Nationalen Anti Doping Agentur unter den Tisch fallen. Im Endeffekt wurde das Deutsche Sportschiedsgericht erst im Jahr 2008 eingerichtet und ist bei der Deutschen Institution für Schiedsgerichtsbarkeit in Köln angesiedelt. (vgl. Krüger et al. 2013: 120 ; Niese 2003: 68)

²⁶ Die Zuständigkeit für beide Labore verblieb zunächst beim BISp und wurde von diesem erst im Jahr 2006 abgetreten. (vgl. Krüger et al. 2013: 120)

Bundesregierung im 10. Sportbericht die Gründung der NADA als einen wichtigen Schritt in der Dopingbekämpfung (vgl. BTDr 14/9517: 11), an der schwierigen finanziellen Situation der NADA änderte sich jedoch vorerst nichts. Kritiker sprachen daher schnell von einer Überforderung und beschrieben die NADA als Alibi-Einrichtung. (vgl. Krüger/Nielsen 2013: 70/71; vgl. Kistner 2006)

Die Zweifel an der Leistungs- und generellen Funktionsfähigkeit der NADA entwickelten sich zu einer handfesten Krise, als im Jahr 2007 ein Beitrag des Journalisten Hajo Seppelt in der ARD enthüllte, dass im Jahr zuvor ca. 400 unangekündigte Trainingskontrollen durch die NADA nicht hatten stattfinden können, weil die betroffenen Athleten nicht angetroffen wurden. Zwar sah das Regelwerk der NADA für entsprechende Fälle eine Meldung bei den zuständigen Verbänden vor, dieser Schritt wurde jedoch versäumt. (vgl. Seppelt 2007; Krüger et al. 2013: 125) Weitere Zweifel an der Dopingbekämpfung in der Bundesrepublik entstanden im gleichen Jahr durch die Enthüllung des jahrelangen Dopings im erfolgreichen deutschen Radsportteam „Telekom“. Der zuständige Innenminister Schäuble veranlasste als Reaktion eine Sonderprüfung durch eine unabhängige Projektgruppe, um zu eruieren, inwieweit Fördermittel des Bundes direkt oder indirekt in Forschungen zum Zwecke des Dopings oder in eine anderweitige Form der Begünstigung verbotener Leistungssteigerung geflossen waren. Zwar erhärtete sich dieser Verdacht nur in Bezug auf die mittelbare Förderung von Dopingaktivitäten, jedoch wies die eingesetzte Projektgruppe auf elementare Versäumnisse aller Ebenen hin, insbesondere in Bezug auf die Durchsetzung der Anti-Doping-Auflagen in den Zuwendungsbescheiden. Die Projektgruppe regte daher ein konsequenteres Vorgehen sowie eine Neujustierung der Vergabepaxis für Fördermittel an. (vgl. BMI 2007) Eine direkte Folge ihres Endberichts war die Verpflichtung für die Sportverbände, einen jährlichen „Anti-Doping-Bericht“ vorzulegen, um die Überprüfung durch NADA und Bundesverwaltungsamt (BVA) zu vereinfachen. Beide Organisationen sollten zudem ihre Zusammenarbeit intensivieren. (vgl. Krüger et al. 2013: 125-127)

Auch innerhalb der NADA führten die Ereignisse des Jahres 2007 zu Umbrüchen. Wewer berichtet sowohl von personellen Änderungen als auch von größeren strukturellen Umstellungen, die er als „Zweite Gründung“ bezeichnet und die eine Stärkung der Geschäftsführung, die Reorganisation der Geschäftsstelle sowie die

Verabschiedung einer neuen Stiftungsverfassung am 9. September 2008 umfassten. Hinzu kam, dass vor allem der Bund finanzielle Hilfen in Aussicht stellte, erneut in das Stiftungskapital einzahlte und für die nächsten vier Jahre Zuschüsse für den Ausbau des Kontrollsystems zusagte. (vgl. Wewer 2010: 69/70; NADA 2008: 6-10)

Zwar verweist Wewer (2010) in Bezug auf die Leistungsfähigkeit der NADA auf eine positive Evaluation der Umsetzung der Europaratskonvention zur Dopingbekämpfung im Jahr 2009. Die mit der Prüfung beauftragte unabhängige Expertengruppe hob insbesondere die erfolgte Stärkung der NADA hervor. (vgl. Wewer 2010:73; vgl. CoE 2010: 52) Doch auch in der Folgezeit kam die Organisation nicht zur Ruhe. In den Jahren nach der „zweiten Gründung“ kam es vielmehr zu einer raschen Folge personeller Wechsel sowohl im Kuratorium (später Aufsichtsrat) als auch im operativen Geschäft. (vgl. SID 2008/2010/2011; vgl. Kempe 2011; vgl. Hartmann 2011) Erst ab dem Jahr 2011 stellte sich eine gewisse Kontinuität an der Spitze der NADA ein.

Anfang 2011 wurde die Stiftungsverfassung erneut überarbeitet, mit dem Ziel, das Hauptamt zu stärken und die Arbeitsstrukturen zu verbessern. Unter anderem wurde der bisher ehrenamtlich tätige Vorstand durch ein hauptamtliches Gremium (eine Vorsitzende sowie ein weiteres Mitglied) ersetzt und das Kuratorium zu einem reinen Aufsichtsrat umfunktioniert. Mitte 2011 hat die NADA darüber hinaus eine interne Taskforce eingerichtet, die sich mit der „systematischen Auswertung weitergehender Informationen und Hinweise auf mögliche Verstöße gegen Anti-Doping-Bestimmungen“ (BTD 18/3523: 82) befasst. Zu diesem Zwecke soll die Taskforce verstärkt mit staatlichen Ermittlungsbehörden wie z.B. den „Schwerpunktstaatsanwaltschaften Doping“ in München und Freiburg zusammenarbeiten, die 2009 bzw. 2012 von den Ländern Bayern und Baden-Württemberg eingerichtet wurden. (vgl. BTD 18/3523: 82; Ahrens/dpa 2012)

Vor allem die Finanzierung der Nationalen Anti Doping Agentur blieb jedoch weiterhin ein strittiges Thema. So wurden zwar auch nach Ablauf der ursprünglich zugesagten vier Jahre Bundesmittel für die NADA bereitgestellt, in ihrem Jahresbericht 2012 beklagte die Agentur aber einen deutlichen Rückgang der Zuwendungen aus der Wirtschaft sowie die fehlende kontinuierliche Unterstützung durch die Länder. Gleichzeitig sprach sie von der „zwingend erforderlichen Bildung

von Rückstellungen für die Übernahme von Ergebnismanagement und Disziplinarverfahren“ (NADA 2012a: 30) und äußerte drastische Befürchtungen in Bezug auf die weitere Entwicklung:

Eine sportpolitische Entscheidung zur zukünftigen Finanzierung durch Bund, Länder, Sport und der Wirtschaft ist dringend erforderlich. Ansonsten sind die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und die Umsetzung des Stiftungszwecks ab dem Jahr 2014 stark gefährdet. Eine nachhaltige und langfristige Finanzierung der NADA ist weiterhin nicht sichergestellt. (NADA 2012a: 30/31)

Auch im folgenden Jahr stellte die Agentur in ihrem Jahresbericht die Forderung nach Planungsicherheit voran. (vgl. NADA 2013a:3) Laut NADA-Angaben setzten sich die Einnahmen für 2014 folgendermaßen zusammen: Der Bund trug 40 Prozent, der organisierte Sport über seine Verbände 29 Prozent, die Wirtschaft 20 Prozent, die Länder steuerten ein Prozent der Einnahmen bei. Nur fünf Prozent der Einnahmen wurden über das Stiftungskapital erzielt. (vgl. BTP 2014) Der Vorschlag, die Finanzierung der NADA durch einen prozentualen Anteil an der Spitzensportförderung zu sichern, war im Bundestag nicht mehrheitsfähig. (vgl. Grüne 2013)

Zusätzlich zur schwierigen Finanzsituation litt die internationale Reputation der deutschen Dopingbekämpfung unter der sogenannten „Erfurter Blutaffäre“, als bekannt wurde, dass am Olympiastützpunkt Erfurt ein Arzt über Jahre UV-Behandlungen von Eigenblut vornahm, das anschließend den Sportlern reinjiziert wurde. Die anfängliche Unklarheit darüber, ob und seit wann es sich dabei um eine verbotene Methode handelte, wurde zwar letzten Endes aufgelöst, konnte aber am Imageverlust wenig ändern. (vgl. NADA-Jahresbericht 2012a; NADA-Jahresbericht 2013a) Auch in der Kontroverse um die Sperre der Eisläuferin Claudia Pechstein sah sich die NADA zeitweise schweren Vorwürfen aus unterschiedlichen Richtungen ausgesetzt. (vgl. Catuogno 2012) WADA-Generalsekretär David Howmann attestierte der deutschen Nationalen Anti Doping Agentur im Jahr 2013 mangelnden Handlungsspielraum und kritisierte die finanzielle Unsicherheit der Organisation. (vgl. Ahrens/dpa 2013)

Einen wichtigen Schritt zu einer geregelten und langfristigen Finanzierung der Nationalen Anti Doping Agentur stellt der Koalitionsvertrag der Großen Koalition

für die Jahre 2013 – 2017 dar. In dieser Vereinbarung haben sich Union und SPD sowohl auf die Schaffung neuer gesetzlicher Vorschriften zur Dopingbekämpfung geeinigt als auch zu einer ausreichenden Finanzierung der NADA bekannt. Wörtlich heißt es: „Die nachhaltige Finanzierung der Nationalen Anti Doping Agentur (NADA) stellen wir sicher.“ (Koalitionsvertrag 2013: 138)

Zusätzlich zu dieser Selbstverpflichtung übte die Bundesregierung Druck auf die Länder aus, sich stärker an der NADA-Finanzierung zu beteiligen. Nachdem die zuständigen Fachminister noch im Jahr 2012 im Umlauf beschlossen hatten: „Die Sportministerkonferenz stellt weiterhin fest, dass eine Erhöhung der Beteiligung der Länder an der Finanzierung der NADA im Rahmen der Bund-Länder-Kompetenzverteilung, [sic!] über die bestehende Finanzierungsverantwortung hinaus nicht vorgenommen werden muss“ (SMK 2015-2012: 452), erklärten sich die Sportminister der Länder im November 2014 bereit, einen zusätzlichen jährlichen Beitrag von 500 000 Millionen Euro zur Präventionsarbeit²⁷ der NADA zu leisten. (vgl. SMK 2014) Vorausgegangen war eine „Drohung“ der Bundesebene, die Mittel für die Programme „Jugend trainiert für Olympia“ und „Jugend trainiert für Paralympics“ zu kürzen. (vgl. Walker 2014; vgl. PP-BR 922)

Ob sich durch die Erhöhung des Länderanteils und das Bekenntnis zu einer ausreichenden NADA-Finanzierung im Koalitionsvertrag die finanzielle Situation der Nationalen Anti Doping Agentur langfristig entspannt, bleibt abzuwarten.

3.2.3 Die Diskussion über ein Anti-Doping-Gesetz

Bei dem nun gültigen AntiDopG handelt es sich jedoch keinesfalls um den ersten Versuch, die Regeln zur Dopingbekämpfung in einem Spezialgesetz zu bündeln und auszuweiten. Die Forderung nach einem verstärkten staatlichen Vorgehen gegen Dopingsünder ist alt, schon in der Vergangenheit gab es Entwürfe und Anträge in Bezug auf ein Anti-Doping-Gesetz. Haug bezeichnet die Debatte folgerichtig als

²⁷ Neben der Präventionsarbeit ist weiterhin die Kontrolltätigkeit der zweite Schwerpunkt der Nationalen Anti Doping Agentur. 2014 hat die NADA 8.652 Trainingskontrollen sowie 1.375 (von insgesamt 5.257) Wettkampfkontrollen organisiert (26,2 Prozent). Damit hat die NADA seit ihrem Einstieg in die Wettkampfkontrollen im Jahr 2008 ihren Anteil um das Fünffache gesteigert. 2015 sollte dann die Übernahme aller Wettkampfkontrollen in Deutschland erfolgen. (vgl. NADA Jahresbericht 2014: 4-5)

„Dauerbrenner“. (vgl. Haug 2006: 206) Im Gegensatz zum jetzigen AntiDopG, welches 2013 im Koalitionsvertrag von SPD und CDU/CSU angekündigt wurde und somit einem klaren Auftrag an die Regierungsarbeit entsprach, fanden die vorangegangenen Vorschläge jedoch nie eine Mehrheit im Bundestag. Im Mittelpunkt der Diskussion stand unzweifelhaft die These, dass der Sport mit der Dopingbekämpfung überfordert sei und der Staat daher die Pflicht habe, einzugreifen. Vor allem prominente Dopingfälle, aber auch Enthüllungen über Doping im Breitensport, belebten regelmäßig die Forderung nach einem stärkeren staatlichen Vorgehen. Als Kontrapunkt zu dieser Argumentationslinie wurde von den Gegnern eines solchen Gesetzes in der Regel der Verweis auf die verfassungsmäßige Autonomie des Sportes angeführt und staatliche Zurückhaltung angemahnt. (vgl. Haug 2006: 206/207)

Der Münsteraner Bericht zum Verhältnis von Sport und Staat im Rahmen des BISp-Projekts „Doping in Deutschland“ sieht vor allem die Frage nach der Strafbarkeit des Dopings im Zentrum der Debatte. So hatte es bereits in den 1990er Jahren seitens der SPD-Bundestagfraktion sowie auf Landesebene Bemühungen gegeben, in Deutschland ein Anti-Doping-Gesetz einzuführen, das sich an den Spezialgesetzen anderer europäischer Staaten wie Frankreich, Belgien oder Italien orientieren und auf der Europaratskonvention, dem „Übereinkommen gegen Doping“, aufbauen sollte. Diese Bemühungen liefen jedoch ins Leere. (vgl. Krüger et al. 2013: 121; vgl. Krüger/Nielsen 2013: 72) Vielmehr verwies die Bundesregierung auch um die Jahrtausendwende – nun unter Führung der SPD – weiterhin auf die verfassungsmäßige Autonomie des Sports, die es in den Vergleichsländern so nicht gebe, sowie auf das grundgesetzlich verankerte Prinzip der straflosen Selbstgefährdung und Selbstverletzung, welches ein Dopingverbot zusätzlich erschwere, weil sich dieses auch mit dem Aspekt des Gesundheitsschutzes nicht begründen ließe. (vgl. Krüger/Nielsen 2013: 72, Haug 2006: 2009)

Dennoch verstummten die Rufe nach einem Anti-Doping-Gesetz nicht. So wurde etwa im Jahr 2001 ein entsprechender Antrag von SPD und Grünen im Sportausschuss des Bundestages behandelt. (vgl. Krüger et al. 2013: 122; BTDr 14/7004) Schließlich machte der DSB den Vorschlag, eine „Rechtskommission des Sportes gegen Doping (ReSpoDo)“ einzusetzen, um die rechtlichen Möglichkeiten

einer konsequenteren Bekämpfung des Dopings im Sport auszuloten. Vorangegangen war unter anderem eine Klausurtagung im März 2004, bei der sich Sport, Regierung, Parteien, Wissenschaft und die NADA über die Konsequenzen der anhaltenden Debatte über ein Anti-Doping-Gesetz austauschten. Gut ein Jahr später, im Juni 2005, legte die ReSpoDo ihren Bericht vor, welcher eine Verschärfung des Arzneimittelgesetzes, eine zentrale Sportschiedsgerichtsbarkeit und die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften vorschlug. Die Dopingbekämpfung an sich verortete die Kommission jedoch weiterhin als eine primäre Aufgabe des Sports. (vgl. Krueger/Nielsen 2013:72; Krüger et al. 2013: 121; ReSpoDo 2005) „Keine Einigung erzielten die Mitglieder der ReSpoDo hinsichtlich eines eigenen Straftatbestandes ‚Sportbetruges‘, mit dessen Hilfe dann auch Doping-Vergehen von Sportlern strafrechtlich verfolgt werden könnten.“ (Krüger et al. 2013: 122)

Während die von der ReSpoDo vorgeschlagenen Maßnahmen (wie bereits beschrieben) in den nächsten Jahren im Zentrum des weiteren (staatlichen) Vorgehens gegen Doping standen, lieferten eine Reihe von Sachverständigenanhörungen sowie Parlamentsbefassungen und kleine Anfragen den Rahmen für kritische Fragen zur Rollenverteilung von Staat und Sport in der Dopingbekämpfung, die jedoch meist fruchtlos verhallten. (vgl. Krueger/Nielsen 2013:74-77) „Die Bundesregierung beschränkte sich auf die Erfüllung legislativer Mindeststandards vor dem Hintergrund völkerrechtlicher Vereinbarungen und suchte ansonsten – durchaus im Schulterschluss mit dem DOSB – die Autonomie des Sportes auch im Anti-Doping zu wahren.“ (vgl. Krueger/Nielsen 2013:74)²⁸ Auch Wolfgang Schäuble, als Innenminister der ersten Großen Koalition unter Angela Merkel in den folgenden Jahren der zuständige Fachminister, betonte, dass der Staat ohne den Sport nicht in der Lage sei, das Thema Doping in den Griff zu bekommen. Dieser Schulterschluss beinhaltete auch die gemeinsame Auffassung von BMI und DOSB, die Einführung einer Besitzstrafbarkeit kriminalisiere im schlimmsten Falle den Athleten und sei daher nicht wünschenswert. Zusätzlich verwies der DOSB auf Bedenken in Bezug auf die Funktionsfähigkeit der Sportsgerichtsbarkeit, sollte es

²⁸ Krüger und andere (2013: 121) merken diesbezüglich an, dass in dieser Phase anscheinend weniger die Parteizugehörigkeit als der Status als Regierungs- bzw. Oppositionspartei die Einstellung in Bezug auf die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit eines Anti-Doping-Gesetzes beeinflusste. Dieser Punkt wird im empirischen Teil der vorliegenden Arbeit, wenn es um die Analyse einzelner Akteure gehen wird, eine Rolle spielen.

parallel zum Sanktionsmanagement der Fachverbände staatliche Ermittlungen und Gerichtsverfahren geben. Diese Argumentation stützte sich unter anderem auf die Ergebnisse einer umstrittenen DOSB-Facharbeitsgruppe unter dem Vorsitz der DSV-Präsidentin Christa Thiel. (vgl. Krueger/Nielsen 2013:75-76)

Da jedoch auch die SPD als Koalitionspartner der Union zu diesem Zeitpunkt auf ein staatliches Vorgehen gegen Dopingsünder drängte, wurde im Jahr 2007 der §6 des Arzneimittelgesetzes um das Verbot des Besitzes „nicht geringer Mengen“ an dopinggeeigneten Substanzen ergänzt. Dieser Kompromiss richtete die Besitzstrafbarkeit allerdings nicht gegen die Athleten, sondern gegen die sogenannten Hintermänner. (vgl. Krueger/Nielsen 2013:76)

Während der DOSB sich mit den Gesetzesänderungen der Bundesregierung sehr zufrieden zeigte, erfuhr der entsprechende Gesetzentwurf vorab jedoch auch massive Kritik. Diese erfolgte zum einen von Seiten einer Reihe juristischer Experten, die einen Straftatbestand Sportbetrug forderten, um unabhängig von Besitz- und Mengenfragen gegen Dopingsünder vorgehen zu können. Zum anderen kritisierte auch das Bundesland Bayern den Entwurf als wenig geeignet und forderte sowohl eine Besitzstrafbarkeit ohne Einschränkungen als auch einen Straftatbestand Sportbetrug. (vgl. Krüger/Nielsen 2013: 76/77) Das Bundesland scheiterte jedoch im Jahr 2006 mit einem eigenen Gesetzentwurf im Rechtsausschuss des Bundesrates (vgl. BRD 658/06; Spiegel 2006) und konnte auch Änderungen am Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht durchsetzen. (vgl. Stk Nds. 2006)

Auch in den folgenden Jahren positionierte sich Bayern als eines der aktivsten Länder in Bezug auf den Umgang mit dem Thema Doping. So richtet der Freistaat im Jahr 2009 die deutschlandweit erste Schwerpunktstaatsanwaltschaft Doping in München ein, wenige Jahre später folgte die Einrichtung einer entsprechenden Staatsanwaltschaft auch in Baden-Württemberg (Freiburg). (vgl. Ahrens/dpa 2012) In den Jahren 2013-2015 nahm zudem die Diskussion über die Notwendigkeit eines Anti-Doping-Gesetzes erneut an Fahrt auf; allein im Jahr 2013 wurden mehrere Gesetzentwürfe vorgelegt – so brachten das Land Baden-Württemberg einen Gesetzentwurf in den Bundesrat ein und auch die SPD-Fraktion legte im Bundestag ein entsprechendes Gesetz vor. (vgl. FAZ 2013) Während die SPD die uneingeschränkte Besitzstrafbarkeit sowie eine Strafbarkeit des Eigendopings

forderte (vgl. BTDr 17/13468), der Gesetzentwurf jedoch im Plenum des Bundestages abgelehnt wurde (vgl. Kempe 2013), fokussierte der Entwurf aus Baden-Württemberg auf den Tatbestand des Betrugs während des Wettkampfs und wurde nach Beschluss durch den Bundesrat an die Bundesregierung weitergeleitet. (vgl. BRD 266-13B; BRTA 2013) Im März 2014 stellte auch das Bundesland Bayern seine Vorstellungen für ein umfassendes Gesetz zum Schutz der Integrität im Sport vor, das neben den Straftatbeständen Sportbetrug und einer uneingeschränkten Besitzstrafbarkeit auch Bestechung und Bestechlichkeit im Sport unter Strafe stellen sollte. (vgl. BSMJ 2014)

Eine entscheidende Wende nahm die Debatte um die Notwendigkeit eines verstärkten staatlichen Engagements in der Dopingbekämpfung nach den Bundestagswahlen 2013. Im Koalitionsvertrag zwischen SPD und Union aus dem Dezember 2013 heißt es:

Doping und Spielmanipulationen zerstören die ethisch- moralischen Werte des Sports, gefährden die Gesundheit der Sportlerinnen und Sportler, täuschen und schädigen die Konkurrenten im Wettkampf sowie die Veranstalter. Deshalb werden wir weitergehende strafrechtliche Regelungen beim Kampf gegen Doping und Spielmanipulation schaffen. Dazu kommen auch Vorschriften zur uneingeschränkten Besitzstrafbarkeit von Dopingmitteln zum Zweck des Dopings im Sport sowie zum Schutz der Integrität des sportlichen Wettbewerbs in Betracht. Dabei müssen die Grundsätze der Bestimmtheit von Straftatbeständen und die Verhältnismäßigkeit einer strafrechtlichen Sanktion gewährleistet sein. Eine gesetzliche Regelung darf weder die verfassungsrechtlich garantierte Autonomie des Sports unzulässig einschränken, [sic!] noch die Funktionsfähigkeit der Sportgerichtsbarkeit beeinträchtigen. Die nachhaltige Finanzierung der Nationalen Anti Doping Agentur (NADA) stellen wir sicher. (Koalitionsvertrag 2013: 138)

Im Jahr 2015 wurde diesem Auftrag folgend ein Gesetzentwurf von der Großen Koalition eingebracht, behandelt und verabschiedet. Dies ist vor allem deshalb interessant, weil sich die CDU/CSU-Fraktion noch bei der Abstimmung über den SPD-Entwurf im Jahr 2013 gegenüber einer verschärften Besitzstrafbarkeit und der Strafbarkeit des Eigendopings sehr zurückhaltend gezeigt hatte. (vgl. BTP 2013) Beide Aspekte sind im AntiDopG enthalten. (vgl. AntiDopG 2015) Ebenfalls im Jahr 2014 brachte die Linkspartei einen Antrag zur Schaffung eines Anti-Doping-Gesetzes in den Bundesstag ein. (vgl. BTDr 18/2308) Dieser wurde gemeinsam mit

dem Gesetzentwurf der Großen Koalition behandelt, aber im Gegensatz zum AntiDopG nicht beschlossen. (vgl. PP-BT: 18/137)

3.3 Regelungen zur Dopingbekämpfung in Deutschland

Wie bereits in Kapitel 3.1 beschrieben, beanspruchte auf internationaler Ebene lange das IOC als zentrale internationale Sportorganisation die Deutungshoheit über die Frage, was als Dopingverstoß zu bewerten war und wie entsprechende Vergehen geahndet werden sollten. Auf die nationale Gesetzgebung hatte dieses Vorgehen wenig Einfluss, dort folgten die Entscheidungen über die Regelungen der Dopingbekämpfung vielmehr der nationalen Diskussionslage sowie dem Staatsverständnis und Gestaltungswillen der jeweiligen Legislative. Dies führte zu einem unterschiedlichen Vorgehen in den einzelnen Staaten. So kann Frankreich eine deutlich längere Tradition in Bezug auf eine dezidierte nationale Gesetzgebung zur Dopingbekämpfung vorweisen als die BRD, wo lange Zeit vorrangig der autonome Sport für die Dopingbekämpfung zuständig blieb. (vgl. Ambassade de France 2015; Röthel 1999) Belgien erließ ebenfalls bereits 1965 ein Anti-Doping-Gesetz. (vgl. Figura 2009: 230) Auch Italien, Griechenland, Australien oder Schweden führten deutlich vor der Bundesrepublik Spezialgesetze zur Dopingbekämpfung ein. (vgl. Haug 2006: 204)

Durch die Europaratskonvention aus dem Jahr 1989 sowie die Gründung der Welt-Anti-Doping-Agentur und die Verabschiedung des WADC erhielten internationale Regeln erstmalig Gewicht in Bezug auf das nationalstaatliche Vorgehen. In diesem Zusammenhang ging die Bundesrepublik mittels Ratifizierung der Europarats-Konvention sowie der UNESCO-Konvention (in welcher die Regeln des WADA-Codes in staatliches Recht überführt wurden) eine Reihe von Verpflichtungen ein, für deren Umsetzung ihr jedoch durchaus Spielraum gelassen wurde. So fallen die Vorgaben beider Konventionen in zentralen Fragen relativ schwammig und offen aus, z.B. wenn es um die Organisation der Dopingbekämpfung geht: „Um ihren Verpflichtungen aus dem Übereinkommen nachzukommen, können sich die Vertragsstaaten auf Anti-Doping-Organisationen wie auch auf für den Sport zuständige Stellen und Sportorganisationen stützen.“ (UNESCO 2005)

Diese Regelung ist zwar mit der Idee einer unabhängigen NADA in Deutschland gut zu vereinbaren, die Entscheidung für eine eigenständige Anti-Doping-Agentur folgte jedoch eher dem Vorbild auf internationaler Ebene, als dass sie zwingend aus den Vorgaben der Konvention resultierte – zumal diese erst nach Gründung der NADA ratifiziert wurde und auch Raum für ein anderweitiges Vorgehen gelassen hätte. (vgl. Prokop 2000:77; Krüger/Nielsen 2013:64)

Zusätzlich zur Gründung der NADA wurden seit der Wiedervereinigung eine Reihe von gesetzlichen Vorschriften erlassen bzw. neu eingeordnet, welche neben dem eigenen Staatsverständnis und Gestaltungswillen nun auch der Europarats-Konvention und (ab 2005) der UNESCO-Konvention Rechnung tragen mussten. Diese Regelungen lassen sich im Kontext der internationalen Vorgaben unter dem Punkt „Maßnahmen zur Einschränkung der Verfügbarkeit und Anwendung verbotener Wirkstoffe und Methoden im Sport“ (UNESCO 2005) einordnen.

3.3.2 Grundlegende Regelungen für den Sport: Der NADA-Code

Mit dem Inkrafttreten des Welt-Anti-Doping-Codes im Jahr 2003 wurde ein weltweit gültiges und Sportarten übergreifendes Regelwerk zur Dopingbekämpfung im Sport eingeführt, das bis Ende 2004 von fast allen internationalen Sportfachverbänden sowie den nationalen Olympischen Komitees und Anti-Doping-Organisationen akzeptiert wurde. Da es sich beim Doping nicht um ein statisches Phänomen handelt, sollten die aktuelle Entwicklungen, Trends und Veränderungen beim Versuch der Leistungssteigerung auch im Regelwerk zur Dopingbekämpfung nachvollzogen werden. Bisher wurde der WADC deshalb zweimal im Rahmen geordneter Revisionsverfahren überarbeitet – 2009 sowie 2015 traten die jeweiligen Neufassungen in Kraft. (vgl. NADA 2015a)

In Ergänzung zum WADC regeln detaillierte Ausführungsbestimmungen – die sogenannten "International Standards" – praxisrelevante Aspekte wie den Ablauf der Dopingkontrollen, Meldepflichtbestimmungen für die Athleten und die Beantragung medizinischer Ausnahmegenehmigungen. (vgl. NADA 2015a)

Sowohl der WADC als auch die International Standards müssen von den nationalen Anti-Doping-Agenturen und den Sportfachverbänden unverändert übernommen, in nationale Regelwerke überführt und umgesetzt werden. Im Oktober 2004 verabschiedete daher der damalige Vorstand der NADA einen ersten Entwurf des Nationalen Anti-Doping Codes (NADC), der im Laufe des 2. Halbjahres 2005 auf Grundlage von Anmerkungen und praktischen Erfahrungen der Sportfachverbände und der WADA noch einmal überarbeitet wurde, bevor er am 14. Dezember 2005 von der NADA endgültig angenommen werden konnte und zum 1. April 2006 in Kraft trat. Bedingt durch die Anpassungen des WADC auf internationaler Ebene wurde auch der NADC bereits zweimal überarbeitet, in seiner aktuellen Fassung ist er seit dem 1. Januar 2015 in Kraft. (vgl. NADA 2015b)

Im Vergleich zur vorangegangenen Fassung beinhaltet der aktuelle NADC 2015 einige Veränderungen.²⁹ Zu diesen gehören die Verkürzung des Zeitraums, innerhalb dessen drei Kontrollversäumnisse zu einer Sperre führen, auf zwölf (statt bisher 18) Monate sowie die Einführung zweier neuer Dopingtatbestände („Beihilfe“ und „Umgang mit Athletenbetreuern, die einen Verstoß gegen Anti-Doping-Bestimmungen begangen haben“). Auch wurde der Abschnitt „Dopingkontrollsystem“ um den Oberbegriff „Investigation“ ergänzt. Neben den Dopingkontrollen und der Prävention gilt dieser Bereich somit als weiterer zentraler Bestandteil des NADA-Codes.

Zudem legt die Neufassung des NADCs die Grundlage für die lange geplante Übernahme aller Wettkampfkontrollen durch die NADA. Die NADA ist damit nun für die Trainingskontrollen sowie die Wettkampfkontrollen bei allen Athleten, „die dem Anwendungsbereich des NADC unterliegen und ihre aktive Karriere nicht beendet haben“, (NADA 2015c) zuständig. Auch hält die Neufassung des Codes fest, dass die nationalen Sportfachverbände keine Anti-Doping-Organisationen sein können. Diesen Status erhalten nur noch die „Veranstalter großer Sportwettkämpfe (IOC, IPC), die internationalen Sportfachverbände und die NADAs“. (NADA 2015c)

²⁹ Für eine vollständige Übersicht aller Änderungen siehe: NADA (2015c): NADC 2015- Wesentliche Änderungen.
[http://www.nada.de/fileadmin/user_upload/nada/Recht/141015_Zusammenfassung_AenderungenNADC.pdf (Stand: 27.09.2015)]

Weitere Änderungen betreffen die Ausweitung intelligenter Kontrollen sowie eine modifizierte Form der bisherigen Kronzeugenregelung. Relevant erscheinen auch die Änderungen in Bezug auf die Sanktionierung der Athleten. Dazu gehören unter anderem eine automatische Veröffentlichung von Sanktionsentscheidungen und eine Verlängerung der Verjährungsfristen von acht auf zehn Jahre. Besonders interessant ist jedoch die Erhöhung der möglichen Regelsperre bei Erstverstößen auf vier Jahre: In Deutschland wurde in den 1990/2000er Jahren der Leichtathletin Katrin Krabbe wegen einer Wettkampfsperre von drei Jahren gerichtlich Schadensersatz zuerkannt, da die Sperre als Berufsverbot verstanden wurde. Aus diesem Grunde hatte sich die deutsche NADA erfolglos gegen die Erhöhung der Regelsperre im WADC ausgesprochen, konnte sich jedoch nicht durchsetzen und musste diese Neuregelung schlussendlich entsprechend den Bestimmungen in den nationalen Code übertragen. (vgl. NADA 2015c; dpa 2013b)

3.3.2 Die gesetzliche Regelung der Dopingbekämpfung bis Dezember 2015

Bis zum Inkrafttreten des Anti-Doping-Gesetzes am 1. Januar 2016 waren die staatlichen Regelungen zur Dopingbekämpfung in Deutschland auf unterschiedliche Gesetze verteilt. Vor allem im Arzneimittelgesetz (§§ 6a, 95 AMG) wurden seit 1998 Regelungen zu „Verschreibung“, „Anwendung von Dopingmitteln bei anderen“ sowie zum „Inverkehrbringen“ verbotener Substanzen getroffen, um die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, damit Trainer und Betreuer sowie Ärzte und medizinisches Assistenzpersonal bei begangenen Dopingverstößen bestraft werden konnten. Auch das Einführen von nicht zugelassenen Arzneimitteln zu Dopingzwecken nach Deutschland wurde mit Strafe belegt.

Die zugeordneten staatlichen Sanktionsmöglichkeiten wurden im Jahr 2007 durch das „Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport (DBVG)“ erheblich ausgeweitet. Das Ziel der Ausweitung war die Bekämpfung krimineller Strukturen, insbesondere, wenn diese über Staatsgrenzen hinweg aktiv waren. Neben Strafverschärfungen für banden- oder gewerbsmäßige Dopingstraftaten wurde eine „beschränkte Besitzstrafbarkeit“ für eine Reihe von Dopingmitteln eingeführt. Eine entsprechende Liste wurde in einem Anhang des AMG festgehalten, die notwendigen Grenzwerte für die „nicht geringen Mengen“ der benannten Substanzen

in der Dopingmittel-Mengen-Verordnung (DmMV) veröffentlicht und regelmäßig aktualisiert. (vgl. BTDrucks 18/3523: 81)

Eine Evaluation dieser Ausweitungen, erstellt durch die zuständigen Fachministerien und den Sachverständigen Prof. Dr. Matthias Jahn, kam im Jahr 2012 zu einem grundsätzlich positiven Ergebnis und bescheinigte den im Jahre 2007 eingeführten Maßnahmen die gewünschte Wirkung. (vgl. BMG 2012) Der Bericht wies jedoch auch auf Änderungs- bzw. Erweiterungsbedarf hin, so dass mit dem „Dritte[n] Gesetz zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften vom 7. August 2013“ unter anderem eine Erweiterung des Verbotstatbestands um die Tathandlung „Erwerb von Dopingmitteln“ verabschiedet wurde. (vgl. BTDrucks 18/3523: 81)

Neben den Bestimmungen im Arzneimittelgesetz ließen sich relevante Vorschriften in Bezug auf die Strafbarkeit von Dopinghandlungen auch in anderen Gesetzen identifizieren. So wurde im Betäubungsmittelgesetz (BtMG) die „unerlaubte Einfuhr“, „die Veräußerung oder der Erwerb“ sowie „der Besitz von Betäubungsmitteln“ geregelt und unter § 29 Abs. 1 BtMG eine „Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren oder eine Geldstrafe“ für Verstöße gegen die festgelegten Bestimmungen angedroht.

Das Tierschutzgesetz (TierSchG) verbietet noch immer die Anwendung von Dopingmitteln bei Tieren, differenziert jedoch zwischen einer Anwendung in und außerhalb des Wettkampfes. (vgl. BTDrucks 18/3523: 81)

3.3.3 Das Anti-Doping-Gesetz (AntiDopG) und seine rechtlichen Auswirkungen

Während das Tierdoping weiterhin im TierSchG behandelt wird, wurden die Vorschriften zum Doping in Bezug auf den Menschen zum 18. Dezember 2015 neu geregelt. Die bisherigen Regelungen aus dem Arzneimittelgesetz wurden in ein neu geschaffenes Spezialgesetz, das Anti-Doping-Gesetz (AntiDopG), übernommen, verbunden mit einer Verschärfung der Strafvorschriften zur Verfolgung von „Hintermännern“ und zur Bekämpfung des sogenannten „Dopingmarktes“. Auch ist die Erwerbs- und Besitzstrafbarkeit in Bezug auf Dopingmittel seit dem 1. Januar

nicht mehr an eine bestimmte Mindestmenge gekoppelt. Somit betrifft sie nun unmittelbar auch den dopenden Sportler. (vgl. AntiDopG 2015)

Das AntiDopG geht jedoch über eine bloße Kumulation der bisherigen Regelungen hinaus. Besonderes Augenmerk verdient in diesem Zusammenhang die Neuregelung des Umgangs mit dopenden Sportlern. Bis zum Inkrafttreten des Anti-Doping-Gesetzes lag das Sanktionsmanagement für die Sportler ausschließlich bei den Sportfachverbänden und wurde nicht um ein staatliches Vorgehen ergänzt. Das neue Anti-Doping-Gesetz bricht mit dieser Tradition: Es beinhaltet die Strafbarkeit des „Selbstdopings“. Das Anwenden von Dopingmitteln und -methoden ist somit unter Strafe gestellt, sofern die Absicht besteht, Ergebnisse von Wettbewerben des organisierten Sports zu verfälschen. Diese Regelung gilt für Sportler, die sich als Mitglied eines Testpools Trainingskontrollen unterwerfen müssen, sowie für alle Athleten, die „erhebliche Einnahmen“ durch die Ausübung ihres Sports erlangen. Das Strafmaß für ein entsprechendes, nachgewiesenes Dopingvergehen beginnt bei einer Geldstrafe und endet mit einer Freiheitsstrafe von drei Jahren. Im Gegensatz zum ursprünglichen Regierungsentwurf (BTD 18/4898) ist im verabschiedeten Gesetz ein „persönlicher Strafaufhebungsgrund mit der Folge der Straffreiheit vorgesehen“ (BMJV 2016). Wenn der Sportler „vom Selbstdoping Abstand nimmt und durch die Aufgabe der Verfügungsgewalt über das Dopingmittel freiwillig dafür sorgt, dass er oder sie nicht mehr der Integrität des Sportes schaden kann“ (BMJV 2016), wird dieser Umstand als tätige Reue berücksichtigt. (vgl. BMJV 2016; AntiDopG 2015)

Konzentriert man sich nicht ausschließlich auf die strafrechtlichen Aspekte des Gesetzes, so stellt man fest, dass dieses durchaus auch dazu geeignet ist, die Rolle der NADA zu stärken. So sieht es unter anderem vor, dass Gerichte und Staatsanwaltschaften Daten an die NADA übermitteln dürfen – vorher war diese nur in umgekehrter Richtung möglich – und die NADA personenbezogene Daten erheben, verarbeiten und nutzen darf. (vgl. AntiDopG 2015) Interessant ist, dass diese Festlegung mit einer Änderung im NADC aus dem Jahr 2015 korrespondiert. In den Erläuterungen zu den Ergebnissen der letzten NADA-Code-Revision heißt es: „Der Abschnitt Dopingkontrollsystem wird durch den Oberbegriff „Investigation“ (Art. 5) erweitert. „Intelligence & Investigations“ werden neben den Dopingkontrollen und der Prävention zu einem weiteren zentralen Bestandteil des

NADA-Codes. Die WADA legt Rahmenbedingungen für die Ermittlungen fest, die die NADA übernimmt.” (vgl. NADA 2015c)

3.4 (Arbeits-)Definitionen von Doping und Anti-Dopingpolitik

3.4.1 „Enhancement“, „Doping sui generis“ und „Hirndoping“

In der öffentlichen Wahrnehmung wird der Begriff des Dopings in der Regel mit dem Sport verbunden. Auch in dieser Arbeit wird eine solche Perspektive eingenommen. Natürlich gibt es jedoch auch die Möglichkeit der Leistungssteigerung durch (unerlaubte) Hilfsmittel in anderen Lebensbereichen.

Figura spricht in diesem Zusammenhang vom Doping „sui generis“. (vgl. Figura 2009: 21-28) Verbreiteter ist jedoch der Oberbegriff „Enhancement“, der strenggenommen auch das Doping im Sport umfasst.

Enhancement hat sich seit den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts in der bioethischen Diskussion als Fachwort etabliert, um Praktiken zu bezeichnen, die mit dem Ziel der Leistungssteigerung und generell der Verbesserung menschlicher Fähigkeiten und Fertigkeiten durchgeführt werden. Der Ausdruck Enhancement stammt von dem Verb ‚to enhance‘, das ‚erhöhen‘, ‚verbessern‘, ‚steigern‘ bedeutet. (Asmuth et al. 2010: 10)

In Bezug auf die hilfsmittelgestützte Leistungssteigerung in Schule, Universität oder am Arbeitsplatz wird auch von *Hirndoping* gesprochen. Hier sind die Parallelen zum Doping im Sport auch in der Begrifflichkeit offensichtlich. Gerade in Bezug auf Studenten und Schüler hat dieser Teilaspekt des Enhancements in den letzten Jahren medial größere Aufmerksamkeit erfahren.³⁰

Ausmaß und Intensität dieser Praxis lassen sich schwer einschätzen. 2012 kam eine vom Bundesministerium für Gesundheit geförderte Studie zu dem Ergebnis, dass unter Studierenden etwa fünf Prozent der befragten Studentinnen und Studenten

³⁰ Eine entsprechende Berichterstattung fand sich in den letzten Jahren in diversen Medien, u.a. in der Zeit Campus (2009) [<http://www.zeit.de/campus/2009/02/ritalin>] (Stand: 15.10.2015)] und auf Spiegel Online (2009) [Blech et.al. ; <http://www.spiegel.de/spiegel/a-657868.html>] (Stand: 15.10.2015)]. Zudem wurde das Thema nach Veröffentlichung des DAK-Gesundheitsreports 2009 auch im Bundestag aufgegriffen. (vgl. BT-D 16/12624; vgl. BT-D 17/7915)

„pharmakologisches Hirndoping“ betreiben. (vgl. Middendorff et.al. 2012) Der DAK-Gesundheitsreport ermittelte bereits 2009 einen ähnlichen Anteil der 20-50 jährigen Arbeitnehmer, die ohne medizinische Notwendigkeit Medikamente einnahmen, um sich für die Arbeit zu „dopen“. (vgl. DAK-Gesundheitsreport 2009; vgl. BTD 16/12624) Eine akzeptierte, einheitliche oder rechtsfeste Definition für Hirndoping liegt jedoch nicht vor, so dass andere Untersuchungen zu abweichenden Ergebnissen kommen. (vgl. Dietz et al. 2013)

Eine gute Übersicht über die gesamte Enhancement-Debatte, die hier nicht weiter aufgegriffen wird, bieten Asmuth u.a. (2010).

3.4.2 Doping-Definitionen im Sport

Der Begriff Doping, bezogen auf den Sport, hat im Laufe der letzten Jahrzehnte einige Veränderungen erfahren. Asmuth führt die Notwendigkeit, einen Dopingbegriff zu definieren, auf die fortgeschrittene Professionalisierung und Verrechtlichung des Sports zurück und sieht als Ansatzpunkt die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts, auch wenn er bereits für den Sport in der Antike Versuche der Leistungssteigerung konstatiert. Diese seien jedoch damals noch nicht strafbewehrt gewesen, vielmehr in Teilen sogar begrüßt worden. (vgl. Asmuth 2010a: 15-17) Einen ähnlichen zeitlichen Ausgangspunkt wählt Haug, die beginnend mit der Doping-Definition des Deutschen Sportbundes aus dem Jahr 1952 eine gute Übersicht über die gebräuchlichen Definitionsvarianten seit Ende des Zweiten Weltkriegs bietet.³¹ Haug weist zwar darauf hin, dass der Begriff Doping bereits in der Weimarer Republik in *Beckmanns Sport-Lexikon 1933* zu finden war (vgl. Haug 2006: 28-33), anders als Spitzer, der ebenfalls auf diesen Lexikoneintrag rekurriert, misst sie der Erwähnung jedoch keine große Bedeutung zu. (vgl. Spitzer 2010: 47-52) Im Sinne der Identifizierung einer kontinuierlichen Entwicklung beim Dopingverständnis erscheint es in der Tat zielführend, erst nach dem Zweiten Weltkrieg anzusetzen und frühere Definitionen ebenso wie die etymologische Begriffsentwicklung auszuklammern.

³¹ Auch die TU München bietet eine Übersicht über vergangene Doping-Definitionen, jedoch ohne einordnende Kommentierung [<http://www.doping-prevention.sp.tum.de/de/doping-in-general/doping-definition.html> (Stand: 15.10.2015)].

So definierte der Deutsche Sportbund im Jahr 1952 als eines der ersten Gremien konkret, was fortan unter dem Tatbestand Doping verstanden werden sollte: *„Die Einnahme eines jeden Medikaments – ob es wirksam ist oder nicht – mit der Absicht der Leistungssteigerung während des Wettkampfs ist als Doping zu bezeichnen.“* (Haug 2006: 28)

In der Folgezeit zeigte sich jedoch, dass die Verschiedenartigkeit der Versuche, (unerlaubt) die sportliche Leistung zu steigern, es notwendig machte, den Begriff auszuweiten und zu präzisieren, um auch immer wieder neu auftauchende Schlupflöcher zu schließen. Auch ging es darum, die Dopingdefinition über die Athleten hinaus auszuweiten, so dass die Verabreichung und Beschaffung von verbotenen Hilfsmitteln durch Betreuer etc. ebenfalls abgedeckt werden konnte. Hinzu kam der Wille, die Dopingbekämpfung und somit die Sportwettbewerbe und die erbrachten Leistungen international vergleichbarer zu gestalten und zu diesem Zweck auch den Dopingbegriff auf internationaler Ebene festzuschreiben. (vgl. Haug 2006: 26-33)

Dieser Entwicklung trug der Europarat im Jahr 1963 Rechnung, als er Doping wie folgt beschrieb: *„Doping ist die Verabreichung oder der Gebrauch körperfremder Substanzen in jeder Form und physiologischer Substanzen in abnormaler Form oder auf abnormalen Weg an gesunde Personen mit dem einzigen Ziel der künstlichen und unfairen Steigerung der Leistung im Wettkampf.“* (Haug 2006: 28)

Sowohl Haug als auch Asmuth kritisieren an diesen frühen Dopingdefinitionen, dass sie inhaltlich-normative Probleme mit sich bringen. So handelt es sich um Wesensdefinitionen, die jedoch nicht klar und distinkt genug sind, um den rechtlichen Rahmen für eine Ahndung von Dopingvergehen zu setzen. (vgl. Asmuth 2010a: 14- 23; Haug 2006: 28)

Insbesondere Asmuth weist darauf hin, dass durch die fehlenden rechtsfesten Definitionen für Künstlichkeit/Natürlichkeit, Gesundheit oder Fairness zahlreiche Schwachstellen in der damaligen Festlegung des „Tatbestands Doping“ vorhanden waren. Zudem spiegeln die frühen Dopingdefinitionen wider, dass zu dieser Zeit das Doping mit körpereigenen Substanzen noch keine wirkliche Berücksichtigung fand. (vgl. Asmuth 2010a: 19-23)

Weitreichende Veränderungen ergeben sich aus dem Medical Code des IOC aus dem Jahre 1967, der auf Art. 48 der Olympischen Charta zurückging und Doping erstmals anhand von verbotenen Wirkstoffen und Methoden definierte: *„Doping besteht aus: 1. Der Verwendung von Substanzen aus den verbotenen pharmakologischen Wirkstoffgruppen und /oder 2. Der Anwendung verbotener Methoden.“* (Medical Code, Kapitel II, zitiert nach Haug 2006:28)

Mit diesem Umstieg auf die Definition über eine Negativliste verbotener Substanzen und Methoden gelang der Schritt hin zu einer juristisch handhabbaren Grundlage, auf deren Basis genau zu bestimmen war, wann ein Verstoß gegen Dopingregularien vorlag. Allerdings kam mit diesem veränderten Weg der Dopingbestimmung ein neues Problem zum Tragen: Eine Verbotsliste bedarf einer regelmäßigen Aktualisierung, die trotz intensivster Bemühungen stets den pharmakologischen Entwicklungen hinterherhinken muss. (vgl. Haug 2006: 29)

Zudem wertet Asmuth die Hinwendung zu einer juristisch-pragmatischen Definitionspraxis, die fortan beibehalten wurde, durchaus kritisch: *„Die juristisch-technische Definition des Dopings führt zu einer Formalisierung und Objektivierung der Dopingdiskussion, die unberücksichtigt lässt, dass es beim Doping nicht nur um juristische Tatbestände geht, sondern um ethische Entscheidungen einzelner Personen.“* (Asmuth 2010a: 24) Zudem beklagt er eine *„biologisch-pharmazeutische Aufladung des Sports“* (Asmuth 2010a: 28), da die Definition des Dopings nunmehr anhand von Verbotskriterien und Schwellenwerten erfolgt und nicht mehr den Versuch einer Wesensbeschreibung des Sachverhalts unternimmt. (vgl. Asmuth 2010a: 24-29)

Eine Hybridform zwischen beiden Wegen der Definition lieferte das IOC im Jahr 1999 mit seinem Dopingcode. Darin heißt es:

Als Doping gilt

- 1. Die Anwendung eines Hilfsmittels (Wirkstoff oder Methode), das potentiell schädlich für die Gesundheit von Sportler/Sportlerinnen ist und/oder deren Leistung steigern kann, oder*
- 2. Die Existenz eines verbotenen Wirkstoffes im Körper eines Sportler/ einer Sportlerin oder der Nachweis der Anwendung eines verbotenen Wirkstoffes oder einer verbotenen Methode* (IOC Anti-Doping-Code 1999, zitiert nach Haug 2006: 31)

Während der zweite Teil der Regelung dem Dogma der juristisch-pragmatischen Nachvollziehbarkeit folgt, öffnete die Regelung unter 1 mit dem Verweis auf potenzielle Schädlichkeit und Leistungssteigerung erneut Interpretationsspielraum. Ohne klare Abgrenzungskriterien war eine Regelverletzung anhand dieser beiden Kriterien kaum eindeutig festzustellen, zumal argumentiert werden konnte, dass Leistungssport an sich als potenziell gesundheitsschädlich definiert werden muss. Während diese IOC-Definition während der Olympischen Spiele allgemeine Gültigkeit besaß, hatte sie zusätzlich starken Einfluss auf die Definitionspraxis der Mitgliedsverbände. (vgl. Haug 2006: 32)

Mit dem Inkrafttreten des Welt-Anti-Doping-Codes (WADC) im Jahre 2003 – und auch dem daraus abgeleiteten Nationalen Anti-Doping Code (NADC) – gelang somit nicht nur die weitreichende internationale Vereinheitlichung der Dopingdefinitionen, sondern auch eine Rückkehr zur Form der rechtlich-trennscharfen, enumerativen Definitionspraxis anhand einer Negativliste. Auch in der aktuellen Fassung des WADC aus dem Jahre 2015 heißt es schlicht: „Doping is defined as the occurrence of one or more of the anti-doping rule violations set forth in Article 2.1 through Article 2.10 of the *Code*.“ (WADC 2015: 18)

Da die anstehende Analyse auch und vor allem Fragen der Anti-Dopingpolitik in den Fokus rücken wird, reicht es nicht aus, sich auf die Definition des Begriffes Doping zu beschränken: Vielmehr ist es ebenfalls notwendig zu klären, was unter dem Stichwort „Anti-Dopingpolitik“ verstanden werden soll.

Erklärtermaßen ist es das Hauptziel aller Instrumente zur Dopingbekämpfung, unerlaubte Leistungssteigerungen durch verbotene Hilfsmittel und Praktiken wirksam zu unterbinden. Allerdings ist dies nicht das einzige Kriterium, welches Maßnahmen zur Dopingbekämpfung erfüllen müssen: Weitere Anforderungen an eine effektive und durchführbare Dopingbekämpfung sind möglichst geringe Realisierungskosten und keine über einen vertretbaren Rahmen (vor allem im Kontext bestehender gesetzlicher Bestimmungen) hinausgehenden Einschränkungen der Freiheitsspielräume der Sportler. (vgl. Dietmann 2008; Daumann 2008)

Laut Daumann gibt es – wie bereits in Kapitel 2.5.2 erläutert – drei Wege, auf denen das Ziel einer Dopingbekämpfung angegangen werden kann: 1) Verbesserung der Transparenz, 2) Absenkung des (materiellen und immateriellen) dopingbedingten

Nutzens und 3) Erhöhung der (materiellen und immateriellen) dopingbedingten Kosten. (vgl. Daumann 2008)

Während es sich beim materiellen Nutzen des Dopings in erster Linie um fiskalische Vergütungen für Siege oder Platzierungen handelt, beschreibt der immaterielle Nutzen den aus sportlichen Erfolgen resultierenden Zugewinn an Prestige. Als Beispiele für materielle Kosten des Dopings sind neben der Finanzierung der Entwicklung von Dopinginnovationen auch Folgekosten von dopingbedingten Gesundheitsschäden zu nennen. Immaterielle Kosten des Dopings entstehen durch die Erzeugung von moralischem Druck und natürlich durch den Prestigeverlust des Sportlers bei einem Dopingnachweis. (vgl. Dietmann 2008: 47-52)

In Anlehnung an diese Annahmen lässt sich der Begriff Anti-Dopingpolitik definieren als:

Diskurs über sowie die Entwicklung und Umsetzung von Strategien und Maßnahmen, die durch eine Erhöhung der Transparenz, eine Einschränkung des materiellen und/oder immateriellen dopingbedingten Nutzens und/oder eine Erhöhung der materiellen und/oder immateriellen dopingbedingten Kosten darauf abzielen, die Anwendung von Dopingmethoden im Sport zu reduzieren oder vollständig zu verhindern.

Es ist anzumerken, dass diese Definition auch eine Dopingfreigabe nicht per se ausschließt, solange diese mit dem Ziel der Reduzierung des Dopings im Sport geschieht.

4 Theoretische Annäherungen

Ausgehend vom aktuellen Wissenstand zum Thema Doping, insbesondere vor dem Hintergrund der bisherigen Versuche einer theoretischen Annäherung in den Nachbardisziplinen³², steht eine politikwissenschaftliche Analyse vor einer Reihe von Herausforderungen.

³² vgl. zum aktuellen Wissenstand Kapitel 2; zudem insbesondere Krüger et al. 2013; Meier et al. 2013; Daumann (2008/2003a/2003b); Singler/Treutlein (2007/2008); Waddington/Smith (2009);

Um eine theoretische Herangehensweise zu definieren, bedarf es jedoch nicht nur der Prüfung, ob Überlegungen aus diesen Ansätzen übernommen werden sollten. Auch einige grundlegende Wegmarken aus dem Bereich der politikwissenschaftlichen Analyse des Gesamtbereichs Sport müssen Beachtung bei der Auswahl eines theoretischen Rahmens finden.

4.1 Anknüpfungspunkte aus der (Sport-)Politikwissenschaft

Bei der Betrachtung des Politikfeldes 'Sport in Deutschland' gilt noch immer die These eines stark neo-korporativ geprägten Arrangements als „state of the art“. (vgl. Braun 2013; Hepp/Groll 2010; Lösche 2002) Andere Herangehensweisen haben, vor allem auf Grund der geringen politikwissenschaftlichen Durchdringung des Themenbereichs, noch wenig Beachtung gefunden.³³ Ihre Ursprünge hat die neo-korporative Analyseschiene unter anderem in Winkler/Karhausens grundlegender organisationssoziologischen Untersuchung zum Verbändewesen im Sport aus dem Jahr 1987.³⁴ Dort heißt es:

Durch ein eventuelles, graduelles Hineinwachsen in *öffentliche* Funktionen gewinnen Verbände auch funktionale Bedeutung für das politisch-administrative System. Dieser Zusammenhang ist in den letzten Jahren unter dem Begriff des „Neo-Korporatismus“ thematisiert worden [...] Die Beziehung zwischen politisch-administrativem System und Verbänden als organisierte Interessengruppen wird nicht mehr bzw. nicht mehr nur als eine einseitige Interessenartikulation der Interessengruppen gegenüber dem Staat betrachtet, sondern sie wird gleichzeitig verstanden als eine Möglichkeit, für das politisch-administrative System (Staat) eigene politische Ziele durchzusetzen und die Verbände als Instrument zur Implementation spezifischer Programme zu benutzen. [...] Das beiderseitige, *freiwillige* und *gleichberechtigte* Eingehen eines korporativistischen Zusammenspiels gründet auf zweierlei Formen des Verzichts: Der Staat verzichtet auf Interventionstätigkeit in

Houlihan (1999/2001); Hunt (2011) sowie Bette/Schimank (2006a) und Meinberg/Körner (Hrsg./2013)

³³ Auf einen neueren Ansatz in der Sportpolitikwissenschaft (Netzwerk-Analyse) wird im Folgenden eingegangen. Ergänzend sei auch auf Überlegungen zu einer „Sport-Governance“ hingewiesen – vgl. hierzu exemplarisch Volker Ronge (2010): Das Governance-Konzept als Ansatz für die Sportpolitik. In: Walter Tokarski /Karen Petry (Hrsg.): Handbuch Sportpolitik. Schorndorf. 158-176)

³⁴ vgl. grundlegend zum neo-korporativen Arrangement im deutschen Sport etwas später auch: Rolf Meier (1988): Neo-corporatist structures in the relationship between sport and government - The case of the Federal Republic of Germany. In: International Review for the Sociology of Sport, (23/1). 15-29

den gesellschaftlichen Bereichen, in denen die Verbände agieren, und die Verbände verzichten auf einen Teil ihrer Autonomie durch die Anbindung ihrer Zielstrukturen an über die eigentlichen Verbandsinteressen hinausgehende staatliche und gemeinnützige Zwecke. (Winkler/Karhausen 1987: 18/19)

Im Folgenden stellten Winkler/Karhausen die These auf, dass dem damaligen Deutschen Sportbund (DSB) die Rolle eines solchen intermediären Mittlers zukam. So ermöglichte die entsprechende Anbindung an den Staat dem DSB eine effektive Interessenartikulation, die nicht nur auf klassische sportpolitische Fragen beschränkt war, sondern sich unter anderem auch darin zeigte, dass der DSB sich zielgenau für Steuererleichterungen für Vereine und Verbände einzusetzen konnte. (vgl. Winkler/Karhausen 1987: 31) Auch weitere Merkmale der neo-korporativen Prägung des deutschen Sports, etwa die Professionalisierung, Zentralisierung und Bürokratisierung, sehen Winkler/Karhausen in dieser Entwicklungsphase verankert. (vgl. Winkler/Karhausen 1987: 243; Meier/Fuchs 2012: 9)

Eine zentrale Rolle kam zudem bereits zu dieser Zeit dem Subsidiaritätsprinzip zu, das den „Verknüpfungspunkt zwischen autonomer Sportverwaltung des Sports und der vom Staat beanspruchten Zuständigkeit finanzieller Sportförderung“ (Winkler/Karhausen 1987: 31) bildete. Anzumerken ist jedoch, dass sich schon damals ein staatlicher Förderanteil von über 50 Prozent ausweisen ließ. (vgl. Winkler/Karhausen 1987: 247) Die Ursache für diesen hohen Anteil führen Winkler/Karhausen auf die Bemühungen zurück, den westdeutschen Sport vor den Olympischen Spielen in München 1972 in eine gute Ausgangsposition zu bringen. Vor diesem Hintergrund lässt sich durchaus konstatieren, dass es sich schon in dieser Phase bei der Betonung des Subsidiaritätsprinzips in erster Linie um ein Lippenbekenntnis handelte, zumal (staatliche) Lottereeinnahmen vom Sport gerne als Eigenmittel deklariert und berechnet wurden, was über die wirklichen Finanzierungsverhältnisse hinwegtäuschte.

Trotz berechtigter Zweifel an der konsequenten Einhaltung hat sich am offiziellen Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip nichts geändert, so dass es bezeichnenderweise auch im 13. Sportbericht der Bundesregierung (2014) zu finden ist:

Staatliche Sportförderung ist subsidiär und setzt daher voraus, dass die Organisationen des Sports die zu fördernden, im Bundesinteresse liegenden Maßnahmen nicht oder nicht vollständig aus eigenen Mitteln finanzieren können. Grundsätzlich liegt die Verantwortung

der Finanzierung der Aufgaben des Sports bei seinen autonomen Organisationen. (BTD 18/3523: 20)

Im selben Sportbericht ist eine klare Anerkennung zur Autonomie der Sportverbände durch die Bundesregierung festgeschrieben:

Maßgeblicher Grundsatz der vom BMI koordinierten Sportförderung des Bundes sind die Beachtung und Wahrung der Autonomie des organisierten Sports. Jede sportpolitische Maßnahme muss in Anerkennung der Unabhängigkeit und des Selbstverwaltungsrechts des Sports erfolgen, der sich selbst organisiert und seine Angelegenheiten in eigener Verantwortung regelt. Dies erfordert einen weiten, grundrechtlich abgesicherten Freiraum für die Verbände und Vereine und die in ihnen organisierten Mitglieder. Die Autonomie des organisierten Sports hat ihre Grenzen in den rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, die vom Parlament festgelegt werden. (BTD 18/3523: 20)

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass auch die Typologie der europäischen Sportsysteme im Vocasport-Bericht aus dem Jahr 2004 eine ähnliche Zuordnung vornimmt und das deutsche Sportsystem als „*missionary-configuration*“ einordnet. Diese (idealtypisch beschriebene) Konfiguration zeichnet sich durch eine dominante Präsenz ehrenamtlicher Sportverbände mit ausgeprägter Autonomie bei der Entscheidungsfindung aus. Staatliche oder regionale Vertretungen delegieren ein hohes Maß an Verantwortung für die Ausgestaltung der Sportpolitik an diese unabhängigen Akteure, teils auf vertraglicher Basis. (vgl. Vocasport 2004: 53-54)³⁵

Ausgehend davon, dass aktuell für eine Reihe anderer Politikfelder in Deutschland eine Abkehr von neo-korporativen Anordnungen zu Gunsten von stärker konkurrenz-orientierten Arrangements oder Policy-Netzwerken diagnostiziert werden kann³⁶, stellt sich die Frage, ob es auch im Bereich Sport entsprechende Veränderungen gibt. Auf Basis dieser Annahme nehmen Meier/Fuchs (2012) eine Bestandsaufnahme der institutionellen Aufteilung im deutschen Sport vor. Im Rahmen eines quantitativen Ansatzes gehen sie der Frage nach, ob es ähnlich wie in anderen Politikfeldern zu einem Wandel hin zu einem stärker kompetitiven

³⁵ Für eine ausführliche Beschreibung und Einordnung der Typologie aus dem Vocasport-Bericht vergleiche: Ian Henry, Ian/ Ling-Mei Ko (2010): European models of sport: Governance, organisational change and sport policy in the EU. In: Walter Tokarski/Karen Petry (Hrsg.): Handbuch Sportpolitik. Schorndorf. 63-78

³⁶ Meier/Fuchs (2012) verweisen in diesem Zusammenhang auf von Winter (2004), Traxler (2010) sowie auch Vail (2007) Eichler/Pfau-Effinger (2009), Bode (2010) und Palier/Thelen (2010). Genannt werden sollte außerdem die Arbeit von Tanja Klenk et al. (2012): Abkehr vom Korporatismus? Frankfurt a.M.

Wettbewerbskorporatismus (vgl. Meier Fuchs 2012:7; Gerlinger 2008) oder zu einer Konstellation, die sich am besten mit dem Konzept des Policy-Netzwerks beschreiben lässt, kommt – auch wenn sie die Erklärungskraft dieses „babylonischen Konzepts“ zwiespältig sehen. (vgl. Meier/Fuchs 2012:6)

Als mögliche Auslöser für einen Wandel führen sie drei exogene Faktoren an, denen sie einen deutlichen Einfluss auf das Verhältnis von Sport und Politik in Deutschland zutrauen: 1. den Abschied vom Amateurstatus in der olympischen Bewegung 2. die Wiedervereinigung der Bundesrepublik Deutschland, verbunden mit der schwierigen Integration des Sportsystems der Deutschen Demokratischen Republik³⁷ in die westdeutschen Strukturen und 3. die Intervention der Europäischen Union in den Sportbereich, etwa durch das sogenannte Bosman-Urteil. Als mögliche Folge dieser Änderungen sehen sie a) veränderte Ressourcen-Interdependenzen, etwa durch eine stärkere Rolle von Sponsoren aus der Wirtschaft, und b) neue politische Zugänge und Möglichkeiten für Akteure, die bisher im Hintergrund standen, an. (vgl. Meier/Fuchs 2012: 10/11)

Auf Basis einer quantitativen Analyse des Netzwerks des Sportausschusses des Deutschen Bundestags zu drei unterschiedlichen Zeitpunkten kommen sie jedoch zu dem Ergebnis, dass sich noch immer dieselben Akteure im Kern der Konstellation befinden und vor allem dem DSB/DOSB eine privilegierte Monopolstellung zukommt. Damit kann ein Erodieren des neo-korporativen Gefüges nicht festgestellt werden. Meier/Fuchs halten jedoch auch fest, dass sich eine verstärkte Politisierung des Bereichs Sport bilanzieren lässt – unter anderem sind die politischen Parteien im Bundestag in der 16. Legislaturperiode (2005-2009) in den Kern des Netzwerks gerückt – und schlussfolgern, dass sich die Spitzenorganisationen des Sports zukünftig auf mehr parteipolitische Auseinandersetzungen und Konflikte einstellen müssen. (vgl. Meier/Fuchs 15-21)

4.2 Möglichkeiten einer politikwissenschaftlich-theoretischen Annäherung (im europäischen Kontext)

Die wenig intensive und daher kaum ausgeprägte politikwissenschaftliche Befassung

³⁷ vgl. zu den besonderen Herausforderungen der Wiedervereinigung für den Sport: auch „Chronik der deutschen Sporteinheit“

mit dem Themenfeld Sport gilt auch für die Analyse des Themas Doping. Hervorzuheben sind an dieser Stelle jedoch zwei kursorische Beiträge zur Analyse des Phänomens im internationalen Kontext. So stellen Mittag/Wendland die Frage, ob es in der Europäischen Union eine „Dopingbekämpfung durch die Hintertür gibt“. (Mittag/Wendland 2013: 79) Einer Antwort nähern sie sich durch die Betrachtung zweier unterschiedlicher, aber aneinander angrenzender Handlungslogiken: Zum einen analysieren sie, ob es im Bereich der Anti-Dopingpolitik Ansätze eine *inkrementellen Konstitutionalisierung* gibt, zum anderen reflektieren sie die Kommunikationsstrategien der EU-Institutionen und prüfen so einen Teil des gesellschaftlichen *Diskurses zur Anti-Dopingpolitik*. (vgl. Mittag/Wendland 2013)

Ebenfalls einen starken Fokus auf die europäische Ebene setzt Meier (2013), der gleich drei mögliche theoretische Annäherungswege an die Anti-Dopingpolitik auf internationaler Ebene andeutet: Die klassische *Regimeperspektive*, eine *Europäisierungsperspektive* und den „*Second image reversed*“-Ansatz. Zudem stellt er einige grundlegende Überlegungen an, die eine politikwissenschaftliche Annäherung an den Bereich der Anti-Dopingpolitik beachten sollte. (vgl. Meier 2013)

4.2.1 Konstitutionalisierung und Kommunikation

„Allgemein wird unter **Konstitutionalisierung** eine grundlegende Verdichtung von Elementen einer Verfassungsordnung verstanden – mithin der Ausbau einer differenzierten Normen- und Institutionenordnung.“ (Mittag/Wendland 2013: 81) Im engen Sinne bedeutet dies bezogen auf die EU eine Verdichtung der primärrechtlichen Regelungen. Da der Vertrag von Lissabon keine direkte Rechtsgrundlage für sportbezogene Aktivitäten der EU enthält, nutzen Mittag/Wendland bei ihren Überlegungen einen erweiterten Konstitutionalisierungsbegriff, der auch rechtliche Vereinbarungen unterhalb vertragsrechtlicher Vorgaben, Gerichtsurteile sowie institutionelle Abkommen beinhaltet. Dabei beziehen sie sich in ihrer Analyse hauptsächlich auf Parlamentsberichte, Kommissionsmitteilungen, Ratsentschlüsse und Urteile des Europäischen Gerichtshofs. Konkret zählen zu den angeführten Dokumenten Stellungnahmen der EU-Gesundheitsminister aus den frühen neunziger Jahren, die Entschlüsse des Rates über einen Anti-Doping-Verhaltenskodex aus dem Jahr

1992 sowie der "Plan für den Beitrag der Gemeinschaft zur Dopingbekämpfung" aus dem Jahr 1999. Insbesondere in diesem letzten Text sehen sie eine – trotz rechtlicher Unverbindlichkeit – bestehende Grundlage für die Aktivitäten der Union in der Anti-Dopingpolitik. (vgl. Mittag/Wendland 2013: 91-94)

Zudem erkennen Mittag/Wendland in den Aktivitäten der EU-Kommission im Rahmen der Gründung der Welt-Anti-Doping-Agentur einen „Spill-Over-Effekt“, der noch immer nachwirkt, auch wenn die EU nicht mehr für die Vertretung ihrer Mitgliedsstaaten innerhalb des WADA-Foundation-Boards zuständig ist. Dennoch bleibt sie Akteur bei der weltweiten Harmonisierung der Anti-Dopingpolitik und der Konstitutionalisierung eines transnationalen Anti-Doping-Regimes. Dieser Akteurstatus lässt sich auch anhand der erneut aktiven Rolle der EU-Kommission bei der jüngsten WADA-Code-Revision nachzeichnen. Zusammengefasst handelt es sich daher bei den Initiativen der EU-Organe weniger um die Schaffung einer eigenen Anti-Dopingpolitik als vielmehr um Zuarbeit – im Sinne eines „Empowerment“ – für eine transnationale Gesamtstrategie. (vgl. Mittag/Wendland 2013: 91; 93-94) Trotz fehlender Grundlage im Primärrecht der Union sprechen Mittag/Wendland daher – bezogen auf das Gesamtbild der EU-Aktivitäten – von einer „zurückhaltenden Konstitutionalisierungsstrategie“. (vgl. Mittag/Wendland 2013: 94)

Bei der Analyse der **Kommunikationsstrategien der EU-Kommission** orientieren sich Mittag/Wendland erneut an den bereits angesprochenen Dokumenten und Wegmarken. Dabei halten sie fest, dass die EU-Kommission – gerade in den frühen 1990er Jahren – den Fokus stark auf die Verantwortung der einzelnen Athleten legt. Schlagworte wie „Fairness“ und „Gesundheit“ stehen daher im Mittelpunkt einer normativ aufgeladenen Kommunikation. Erst im „Plan für den Beitrag der Gemeinschaft zur Dopingbekämpfung“ aus dem Jahr 1999 kommt es – als Antwort auf den Festina-Skandal – zu einer Änderung der kommunikativen Strategie. Doping wird als umfassenderes Problem erkannt und erstmals auch nach den Ursachen gefragt. Eine reine Beschwörung traditioneller Werte reicht nun auch für die Kommission zur Bekämpfung des Dopings nicht mehr aus. (vgl. Mittag/Wendland 2013: 86-89)

Im „Weißbuch des Sports“ aus dem Jahr 2007 wird der Kampf gegen Doping erneut

als wichtiger Bestandteil eines europäischen Sportengagements beschrieben. Diese Festlegung stützt sich auch auf eine Umfrage des Eurobarometers aus dem Jahr 2004: Zu diesem Zeitpunkt sahen 72 Prozent der befragten EU-Bürger Doping als größte Bedrohung für den Sport. Begriffliche Neuerungen finden sich im Weißbuch jedoch nicht, stattdessen wird die Kriminalisierung des Dopings vorangetrieben und auf Prävention durch Abschreckung und Aufklärung gesetzt. Die Komplexität des Systems Sport wird hingegen nicht weiter aufgegriffen. (vgl. Mittag/Wendland 2013: 89-91; European Commission 2007) Kommunikativ läuft die EU daher Gefahr, eine simple Steuerbarkeit des Spitzensports durch eine Rückbesinnung auf die Moral zu suggerieren. (vgl. Mittag/Wendland 2013: 96; Bette/Schimank 2006a)

In der Gesamtschau sehen Mittag/Wendland die Aktivitäten der EU im Feld der Dopingbekämpfung als einen Beleg dafür an, dass die intergovernmentalen Institutionen der EU mehr sind als die Summe der Interessen der Mitgliedstaaten. Die EU-Anti-Dopingpolitik kann ihrer Auffassung nach nur im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Entwicklung der EU-Sportpolitik in den letzten drei Dekaden betrachtet werden – eine Entwicklung, für die sie seit den 1990er Jahren durchaus ein wichtiger Impulsgeber war. (vgl. Mittag/Wendland 2013: 94-97)

4.2.2 Regimetheorie, Europäisierung und „Second image reversed“-Perspektive

Ähnlich kursorisch wie Mittag/Wendland verfährt auch Meier. In einem Konferenzbeitrag aus dem Jahr 2012 spielt er drei mögliche Ansätze zur Analyse der Anti-Dopingpolitik auf internationaler und europäischer Ebene durch, wobei er sich nicht ausschließlich auf die Europäische Union und ihre Vorläufer bezieht, sondern auch die Aktivitäten des Europarats, der WADA und der UNESCO einbezieht.

Folgt man Meiers Argumentation, so verfügt das Internationale Anti-Doping-Regime mit der WADA und dem WADA-Code über eine Organisation und eine harmonisierte und allgemeingültige Rechtsgrundlage, die alle Merkmale der **Regime-Definition** Krasners aufweisen: „Implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors, expectations converge in a given area of international relations“. (Krasner 1983) Zwar möchte Meier nicht per se unterstellen, dass alle beteiligten Länder ein Interesse daran haben, das potenziell schädliche Doping-Dilemma (s. Kapitel 1.5) zu beenden. Dennoch sieht er ein

verstärktes staatliches Engagement im Anti-Doping-Bereich und den Prozess der weltweiten nachhaltigen Harmonisierung voranschreiten. Auch Implementierungs- und Enforcement-Mechanismen sind seiner Auffassung nach vorhanden, da die WADA durchaus über die Sanktionsmöglichkeit einer Nichtzulassung einzelner Verbände bei Sportgroßereignissen verfügt. Daher hält er in conclusio eine Analyse auf Basis der regimetheoretischen Überlegungen von Keohane (1982) und Krasner (1983) für möglich und durchaus einleuchtend.

Auch für die **Europäisierungsforschung** (vgl. Börzel/Risse 2006; Goetz/Meyer-Sahling 2008) sieht Meier Ansatzpunkte bei der Betrachtung der Thematik Anti-Dopingpolitik. Gerade dieses Politikfeld ist aus seiner Sicht ein exzellenter Beleg dafür, dass „Europäisierung mehr als EU-isierung“ (Meier 2013) ist. In der frühen Phase der Harmonisierung erlaubte die Rolle des Europarats eine Thematisierung von Doping auf europäischer Ebene, ohne die Mitgliedstaaten direkt Kompetenztransfers fürchten zu lassen. Inzwischen habe jedoch der Europarat seine Vorreiterrolle verloren und kooperiere eng mit der EU. Dabei ist die Anti-Dopingpolitik ein klassisches Feld für Kompetenzkonflikte innerhalb der EU, in deren Rahmen die Kommission mit Verweis auf die Defizite der Verbände versucht, die eigenen Befugnisse auszubauen. Dies ist in der Vergangenheit jedoch nur begrenzt gelungen: Zwar vertrat die EU 1999 die Mitgliedsstaaten bei der Gründung der WADA, musste sich jedoch später auf Grund fehlender Budgetkompetenzen zurückziehen und das Feld den Mitgliedsstaaten und dem Europarat überlassen. (vgl. Meier 2013; Vermeersch 2006: 4)

Zudem gibt es Anlass, von einer indirekten Europäisierung durch die Anwendung des bestehenden Gemeinschaftsrechts zu sprechen – Meier erwähnt hier als Beispiel explizit das sogenannte Meca-Medina-Urteil, das die Anti-Doping-Regime der Sportverbände dem EU-Gemeinschaftsrecht unterordnet. (vgl. Meier 2013) Ähnliche Effekte könnten auch zukünftig durch eine stringente Anwendung des Europäischen Kartellrechts auftreten. (vgl. Stanke 2015: 51) Laut Meier gibt zudem der Lissabonner Vertrag der EU in bescheidenem Umfang primärrechtliche Sportkompetenzen. Darauf basierend lassen sich für die Zukunft durchaus neue Dynamiken und eine weniger starke Fokussierung auf den sogenannten „soft-law“-Ansatz prognostizieren. (vgl. Meier 2013)

Als letzte theoretische Perspektive führt Meiers Beitrag den „**Second image reversed**“-Ansatz an, der von einer Interaktion der EU mit internationalen Institutionen durch gekoppelte "bottom up"- und "top down"-Prozesse, die sich gegenseitig beeinflussen können, ausgeht. (vgl. Meier 2013; Meier/Costa 2012) Die Partizipation von EU und Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen hat, bedingt durch diese Prozesse, Rückwirkungen auf Binnenverhältnisse und Kompetenzverteilung innerhalb der Union. Auch führt die Unterwerfung unter das WADA-System zu Anpassungen auf der nationalstaatlichen Ebene, die sich z.B. in der Schaffung der Nationalen Anti Doping Agentur widerspiegeln. Durch „misfit“ zwischen dem NADA-Regime und der Dezentralität und Autonomie des deutschen Sports – Meier spricht hier von nationalen „legacies“ – kommt es jedoch zu Reibungsverlusten.

Für die letzten Jahre diagnostiziert Meier einen Wechsel in der Anti-Dopingpolitik von "bottom up"- zu „top down“-Prozessen und verweist auch hier auf die Rolle der EU als erfolgreicher „policy-shaper“ bei der WADA-Gründung. Unter anderem gelang es ihr in diesem Prozess, die organisatorische Unabhängigkeit und Transparenz der WADA sowie die paritätische Besetzung des Verwaltungsrats durch Staat und Sport durchzusetzen. Hinzu kommt die Unterwerfung aller Beteiligten, inklusive der Sportverbände, unter die Normen, Kriterien und Verfahren der Welt-Anti-Doping-Agentur. Durch den Rückzug aus dem WADA-Foundation-Board und Durchsetzungsproblemen bei der Datenschutzkontroverse 2008 wurde die Rolle der EU in der transnationalen Dopingpolitik zwar geschwächt, dem gegenüber steht jedoch die gestärkte Rolle der Kommission bei der letzten WADA-Code-Revision. (vgl. Meier 2013)

Interessant ist, dass Meier, neben den drei Ansätzen einer möglichen theoretischen Erfassung der internationalen Anti-Dopingpolitik, auch allgemeine Feststellungen für die politikwissenschaftliche Befassung mit dem Thema Doping trifft. So hält er fest, dass in diesem Feld „kein Bedarf für eine 'spezifische Sportpolitikwissenschaft'“ bestehe. Vielmehr berge „die Rezeption etablierter Ansätze des politikwissenschaftlichen ‚Mainstreams‘ für die Analyse sportpolitischer Prozesse das Potential, dass Sportwissenschaft und Politikwissenschaft in einen konstruktiven Dialog treten, bei dem die Sportwissenschaft deutlich macht, dass sie in der Lage ist, empirische Forschung zu generieren, die theoretisch anschlussfähig

ist." (Meier 2013)

Meier sieht daher im Anspruch der Sportwissenschaft, eine politikfeldspezifische Herangehensweise der Politikwissenschaft an das Themenfeld Sport zu verlangen – obwohl es auch in vielen anderen Politikfeldern in Deutschland neokorporative Engagements gibt –, ein grundlegendes Problem. Für ihn ist klar: "Prinzipiell verfügt die politikwissenschaftliche Forschung über ein hinreichend generalisierbares begriffliches und methodisches Instrumentarium, das auf vielfältige Politikbereiche anwendbar ist und deren Besonderheiten Rechnung tragen kann." (Meier 2013)³⁸ Problematisch wäre nur eine Distanz der Politikwissenschaft zur sozialen Realität des Sports: Eine erfolgreiche politikwissenschaftliche Befassung mit dem Themenfeld setzt für ihn daher voraus, dass die institutionellen Konfigurationen im Politikfeld Sport sorgfältig reflektiert werden. (vgl. Meier 2013)

Zudem muss die politikwissenschaftliche Analyse vor allem die globale Dimension berücksichtigen. Denn aus dem internationalen Wettstreit resultiert das Umsetzungsdilemma auf Seiten der Nationalstaaten, die den Wunsch nach gleichen Startchancen mit dem Misstrauen gegenüber anderen Sportnationen in Ausgleich bringen müssen. Die daraus entstehenden "mixed motives" (Meier 2013) der Nationalstaaten werden durch das Ressourcendilemma bei der Verteilung der Mittel zwischen Sportförderung und Dopingbekämpfung verstärkt: Effektive Dopingbekämpfung ist teuer. Dieses Ressourcendilemma trifft nicht nur die Entwicklungs- und Schwellenländer. Sinnbild hierfür ist die teilweise prekäre finanzielle Situation der deutschen NADA in den letzten Jahren. (vgl. Meier 2013)

³⁸ In der Tat wandte sich die Politikwissenschaft (auch in Deutschland) in den 1970er Jahren verstärkt der inhaltlichen Dimension einzelner Politikbereiche zu. (vgl. Jann 2005: 706) Die Policy-Analyse verfolgt dabei explizit das Ziel, „Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Staatstätigkeit in verschiedenen Politikfeldern herauszuarbeiten“. (Wenzelburger/Zohnhöfer 2015:9) Eine aktuelle und umfassende Übersicht zu gängigen Theorien, Methoden und Feldern der Policy-Forschung bieten Wenzelburger/Zohnhöfer (2015). Als weitere Standardwerke zur Politikfeldanalyse müssen Janning/Schneider (2006) sowie Blum/Schubert (2011) genannt werden. Es liegen inzwischen zudem eine Vielzahl empirischer Studien zu einzelnen Politikfeldern vor – z.B. zur Wirtschafts- und Sozialpolitikpolitik (Scharpf 1987; Schmidt 1982; Trampusch 2009), zur Umweltpolitik (Grundmann 1999; Tosun 2013) oder auch zur Finanzpolitik (Wagschal 1996, Zohnhöfer 2009). Vor diesem Hintergrund scheint es wenig stichhaltig, für das Politikfeld Sport einen gesonderten Analyseweg zu fordern und nicht auf das bestehenden Instrumentarium der Policy-Analyse zurückzugreifen.

4.3 Überlegungen zur theoretischen Einordnung auf der nationalen Ebene

Ausgehend vom bisherigen Forschungsstand (auch in den benachbarten Disziplinen) und den beschriebenen Spezifika des Themenfeldes Doping ergibt sich eine Reihe sehr konkreter Anforderungen an den Versuch einer theoretischen Einordnung auf Ebene der nationalen Politik in Deutschland.

Erstens: Anti-Dopingpolitik in Deutschland findet im Zusammenspiel zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren aus verschiedenen Politikfeldern sowie internationalen Institutionen statt. Nur wenige Akteure verfügen über direkte Vetomacht bei der Einführung neuer Regeln und Institutionen. Eine erfolgreiche Ausgestaltung und Implementierung von Anti-Doping-Maßnahmen setzt jedoch die Kooperation einer großen Anzahl von Akteuren voraus. Der Einfluss der einzelnen Akteure ist daher nicht in einfache Kategorien zu fassen. Das gemeinsame Ziel aller Beteiligten ist offiziell ein „sauberer Sport“, die eigentlichen Handlungsmotivationen der Akteure werden aber oft nicht nach außen getragen und bleiben im Dunkeln.

Da dem Konflikt zwischen den Werten des Sports und der ökonomischen Orientierung der Akteure eine zentrale Bedeutung zukommt, muss die theoretische Herangehensweise an den Gegenstand Doping zum einen die Möglichkeit eröffnen, handlungs- bzw. spieltheoretische Überlegungen sinnvoll zu integrieren. So muss es möglich sein, die Dilemma-Situationen, in die sich Sportler, Verbände und Nationalstaaten begeben (vgl. Kapitel 2.5), wenn sie in den Sportwettbewerb eintreten, gewinnbringend einzusortieren. Diese Überlegung bedeutet eine hohe Präferenz für einen theoretischen Ansatz, der Kosten-Nutzen-Überlegungen (vgl. Dietmann 2008) in einen Gesamtkontext setzen und ihre Auswirkungen modellieren und nutzbar wiedergeben kann.

Zum anderen darf die Herangehensweise jedoch nicht einseitig auf ökonomische Aspekte ausgerichtet sein. Spezifika in der Ausgangssituation einzelner Akteure, wie sie von Bette/Schimank (2006a) in ihrer Konstellationsanalyse beschrieben werden, können durch eine reine Rational Choice-Perspektive kaum erfasst werden. Die Annahme vollkommen rational agierender „Spieler“ bietet zwar die Möglichkeit einer trennscharfen Analyse, bedarf jedoch eines Rahmenkonzeptes mit Spielräumen für spezifische Ausgangslagen und Akteurstrukturen, um nicht Gefahr zu laufen, eine Reihe ausschlaggebender Faktoren zu negieren.

Hinzu kommt, dass auch die zweite Konfliktlinie, die Konkurrenz zwischen Staat und Sport, im Rahmen eines sich wandelnden neo-korporativen Arrangements (vgl. Meier/Fuchs 2012) in der Analyse berücksichtigt werden muss. Eine direkte Folge dieser Schnittstellenproblematik ist eine hohe Divergenz in der inneren Zusammensetzung der Akteure: Eine ganze Reihe individueller und kollektiver Akteure aus unterschiedlichen Bereichen sind in die Prozesse des Politikfeldes integriert. Diese Akteure verfügen zudem augenscheinlich über unterschiedliche Arten von Machtressourcen. Ohne eine klare Systematisierung sowohl der Akteure als auch ihrer Fähigkeiten erscheint eine Analyse wenig aussichtsreich.

Zweitens: Durch die Autonomie des Sports stehen in der Anti-Dopingpolitik (ähnlich wie im Feld der internationalen Beziehungen) verschiedene Gesetze/Regelwerke in „Konkurrenz“ zueinander, die Struktur des Politikbereichs ist daher komplex und wird durch das Vorhandensein verschiedener Ebenen charakterisiert. Hier verdient besondere Beachtung, dass im Themenfeld Doping internationale Einflüsse (WADA, Europarat, EU) und Regelwerke (Europarats-Konvention, Welt-Anti-Doping-Code, UNESCO-Konvention) das Handeln und die Regularien auf nationaler Ebene stark beeinflussen. Das gilt sowohl für die staatliche Ausgestaltung der Doping-Bekämpfung als auch für das Handeln der Akteure im organisierten Sport und die privatrechtliche Ausgestaltung von NADA und Nationalem Anti-Doping Code.

Drittens: Zu guter Letzt sollte die Analyse einen Aspekt beachten, der sich in verschiedenen wissenschaftlichen Bereichen bei den bisherigen Auseinandersetzungen mit dem Thema Doping wiederfindet. Anti-Dopingpolitik wird geprägt durch eine Doppelmoral. Während auf der einen Seite eine offensive, öffentliche Ablehnung von Doping stattfindet, bestimmt auf der anderen Seite eine von ökonomischen Überlegungen geleitete Herangehensweise im konkreten Umgang mit Dopingfragen die Handlungen der Akteure – spieltheoretische Analysen weisen Doping klar als dominante Strategie aus. (vgl. Daumann 2003a; Daumann 2003b) Bette/Schimank sprechen diesbezüglich in Anlehnung an Goffmann von unterschiedlichem Verhalten auf einer „Vorder- und einer Hinterbühne“. (vgl. Bette/Schimank 2006a) Anscheinend bietet das Politikfeld Sport jedoch einen modus operandi, der den einzelnen Akteuren einen Weg öffnet, um mit diesem Problem umzugehen.

So lassen sich sowohl im Vocasport-Bericht (2004) als auch bei Bette/Schimank (2006a) und Dietmanns ökonomischer Analyse (2008) Hinweise auf Delegationsmechanismen bzw. Principal-Agent-Verhältnisse im Rahmen der Interaktion der unterschiedlichen Akteure identifizieren. Die Verantwortung für die Dopingbekämpfung lässt sich also (in einem gewissen Rahmen) verschieben, bzw. delegieren. Auch wenn diese Annahmen bisher selten in den Kern der Analyse gerückt wurden, deutet ihr Auftreten in den unterschiedlichen Wissenschaftsdiziplinen darauf hin, dass es sich bei der Betonung von Delegationsentscheidungen – ähnlich wie bei der Dilemma-Beschreibung – um eine Art interdisziplinären Konsens in Bezug auf eine spezifische Interaktionsform in der Anti-Dopingpolitik handelt.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Teilaspekte, die es zu berücksichtigen gilt, stellt sich nun die Frage, ob an Meiers (2013) These, dass es keine eigene sportpolitikwissenschaftliche Theoretisierung des Bereichs Doping braucht, sondern dass der bestehende Fundus politikwissenschaftlicher Theorien für die Analyse und Systematisierung ausreicht, festgehalten werden kann. In jedem Fall braucht es einen Ansatz, der die Dimension der rationalen Kosten-Nutzen-Entscheidungen mit den Strukturen eines korporativ-geprägten Akteurarrangements in Einklang bringen kann. Dass bedeutet jedoch eine partielle Abkehr von den bisherigen Analyse-Wegen: Den Fokus zu stark auf die neo-korporativen Elemente der Sportpolitik zu legen, anstatt die unterschiedlichen Aspekte gewinnbringend in eine umfassendere Analyse zu integrieren, scheint wenig sinnvoll. Offen bleibt zunächst die Frage, inwieweit sich Überlegungen zur Theoretisierung der internationalen Ebene auf den nationalen Rahmen übertragen lassen.

4.3.1 Vetospieler-Ansatz als Möglichkeit der Annäherung?

Eine naheliegende Überlegung zur theoretischen Systematisierung des Politikfeldes Sport und der Dopingbekämpfung wäre es, auf die Veto-Spieler-Annahmen von Tsebelis zurückzugreifen. Mit seinem Ansatz, der sich ursprünglich auf den Bereich der Vergleichenden Politikwissenschaft bezieht, befindet sich Tsebelis genau im Spannungsfeld zwischen der Analyse von institutionell-bestimmten Konstellationen und resultierender Machtverteilung auf der einen Seite und ökonomischen Rational Choice-Annahmen zur Bestimmung des Akteurverhaltens auf der anderen Seite.

(vgl. Tsebelis 2002) In den letzten Jahren hat sich die Anwendung dieses Ansatzes zudem nicht mehr auf die Vergleichende Politikwissenschaft beschränkt, sondern zusehends auch auf das Feld der Policy-Forschung ausgedehnt.³⁹ (vgl. Blank 2012)

Beim Vetospieler-Ansatz handelt es sich um ein Instrument mit hoher Abstraktionsleistung, das sowohl die Möglichkeit bietet, Einigungspunkte zwischen Akteuren mit Hilfe einer Winset-Analyse zu identifizieren, als auch, die handelnden Akteure zu klassifizieren. Als Vetospieler gilt ein Akteur (individuell oder kollektiv), dessen Zustimmung für eine Veränderung des Status quo notwendig ist. Tsebelis differenziert zudem zwischen institutionellen und parteipolitischen Vetospielern. Abhängig von den Rahmenbedingungen des jeweiligen politischen Systems unterscheidet sich die Anzahl der Vetospieler in unterschiedlichen Ländern teils erheblich. (vgl. Tsebelis 2002)

Allerdings fehlt beim Rückgriff auf dies Konzept die Analysemöglichkeit für den Einfluss und die Rolle der verbandlichen Akteure in korporativen Arrangements – in der Anti-Dopingpolitik betrifft das konkret die Verbände des organisierten Sports. Tsebelis definiert ein sehr enges Verständnis der relevanten Vetospieler, für das konstitutionelle Ressourcen zur Blockade von Veränderungen das entscheidende Identifikationsmerkmal sind.

Andere Akteure können durchaus in den behandelten politischen Prozessen eine Rolle spielen, sie sind jedoch dann keine Vetospieler, wenn sie zwar Einfluss- und Protestpotential haben, sich dieses aber mangels faktischer Blockademöglichkeiten nur als Einfluss gegenüber den tatsächlichen Vetospielern bemerkbar macht. (Blank 2012: 9)

Zwar gibt es durchaus Versuche, diesen engen Vetospieler-Begriff aufzuweichen bzw. zu ergänzen (vgl. Fink 2009; Merkel 2003), doch:

Nimmt man die Vetospieler-Theorie ernst, kann Verbandseinfluss nur über eine Beeinflussung der Position der Vetospieler konzeptualisiert werden, sodass danach zu fragen wäre, unter welchen Umständen eine solche Einflussnahme gelingt, wie Vetospieler (üblicherweise wohl parteiliche Vetospieler) von Interessengruppen beeinflusst werden können. (Zohlnhöfer 2003: 257)

³⁹ An dieser Stelle sei ausdrücklich auf den Sammelband von Blank zur Anwendung der Veto-Spieler-Annahmen in der Policy-Forschung hingewiesen, in dem sich Beiträge zu verschiedenen Aspekten dieser Übertragung finden: *Blank, Florian (2012): Veto-Spieler in der Policy-Forschung. Wiesbaden*

Durch diese starke Fokussierung auf einen begrenzten Ausschnitt der handelnden Akteure bieten sich Tsebelis' Überlegungen nicht für die Analyse der Themen Sport und Doping an, da die neo-korporativ geprägten Dynamiken des Politikfeldes kaum bzw. nur indirekt erfasst werden könnten – auch wenn einzelne Aspekte des Veto-Spieler-Ansatzes durchaus Beachtung in den weiteren Überlegungen finden sollten.

4.3.2 Rational Choice-Annahmen in der Policy-Forschung

Vor dem Hintergrund der Spezifika des Politikfeldes Sport und des Themas Doping könnte ein Blick auf eine weitere Analyserichtung durchaus fruchtbar sein. Als eine der drei Strömungen des „Neo-Institutionalismus“ hat sich die Kombination von Rational Choice-Annahmen und streng definiertem Institutionenverständnis auch in der Policy-Forschung etabliert. (vgl. Treib 2015: 278)

Obwohl die Policy-Forschung die Analyse von Entscheidungen und Entscheidungssituationen zu ihrem Gegenstand macht, kann sie nicht von den Kontexten und Regeln, in denen konkrete Akteure ihre Entscheidungen treffen, abstrahieren. [...] Nichtsdestotrotz hat es ein Strang in der Theorie der rationalen Wahl als besondere Herausforderung empfunden, unter der Voraussetzung einer tendenziellen Außensteuerung des individuellen Handelns durch Normen, organisationale Rollenanforderungen, Verhaltensregeln in politischen Gremien etc. die Möglichkeiten und Grenzen des rationalen Entscheiderverhaltens zu bestimmen. (Schneider/Jannig 2006: 89)

So bieten etwa Elinor Ostroms Überlegungen zu *Unsicherheit und Unübersichtlichkeit in Entscheidungssituationen* deutlich mehr Spielraum für die Präferenzen und Handlungsoptionen unterschiedlicher Akteure als der Vetospieler-Ansatz. (vgl. Ostrom 1999)

Institutionen werden von Ostrom „als von Menschen in wiederholbaren Situationen geteilte Konzepte verstanden, die durch Regeln, Normen und Strategien organisiert werden.“ (Schneider/Jannig 2006: 89; vgl. Ostrom 1999) Sie geht davon aus, dass diese in Entscheidungssituationen wirksamen Faktoren auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen und sowohl endogene als auch exogene Wirkungsfaktoren miteinbeziehen. Zudem konzentriert sich ihr Ansatz nicht auf die formal vorgegebenen Regeln, sondern bezieht auch den praktischen Umgang der Akteure mit Regelsetzung und -beachtung mit ein. Dabei unterscheidet Ostrom drei Entscheidungssituationen: konstitutionelle Entscheidungssituationen (*constitutional choice*), kollektive

Regelsetzung (*collective choice*) und operative Entscheidungen (*operative choice*). Alle drei Entscheidungstypen sind eng miteinander verbunden. (vgl. Scheider/Janning 2006: 89)

Eine spezifisch policy-orientierte Variante von Ostroms Rational Choice-Institutionalismus bietet der Ansatz der „*Institutional Analysis and Development (IAD)*“, der sich auf die Identifikation von Handlungsarenen konzentriert, in denen die drei benannten Entscheidungssituationen zusammentreffen und sich die Mitgliedschaft in sowie die Zuordnung und Abgrenzung von Politikfeldern entscheidet. Bestimmend für die Handlungsarena sind dabei die *Situationen*, *Eigenschaften* und *Interessen der teilnehmenden Akteure*. Diese Aspekte bieten daher (gemeinsam mit den Strukturen und Eigenschaften der allgemeinen politischen Ordnung) den zentralen Fokus für eine Mehrebenenanalyse. Allerdings sind die Handlungsmotive der einzelnen Akteure nur schwer zu identifizieren, bzw. zu messen: Die Motive ihres eigenen Handelns sind den Akteuren unter Umständen nicht einmal bewusst und werden zudem nicht selten nachträglich rationalisiert. (vgl. Schneider/Jannig 2006: 90/91; Ostrom 1990)

Während Ostroms Überlegungen zwar durchaus einen Weg aufzeigen, wie rationales Akteurs-Handeln bzw. Kosten-Nutzen-Überlegungen durch einen Fokus auf den institutionellen Rahmen in die Policy-Forschung integriert werden können - ohne dabei die handlungsbestimmenden Motive der Akteure außen vor zu lassen -, konzentrieren sich ihre Überlegungen jedoch stark auf die Verteilung und den Verbrauch sogenannter Gemeinschaftsgüter, die im Themenfeld Sport nur bedingt eine Rolle spielen. (vgl. Schneider/Janning 2006: 90)⁴⁰ Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, bei der Analyse des Themas Doping auf eine benachbarte Forschungsheuristik zurückzugreifen, die ebenfalls den Fokus auf den Aspekt der Institutionen legt, auf diesem Weg jedoch einen spieltheoretischen Ansatz in eine Policy-Analyse mit Fokus auf korporative Arrangements integriert.

⁴⁰ Für ihre Überlegungen zur Allmende wurde Ostrom unter anderem mit dem Wirtschaftsnobelpreis ausgezeichnet. Vgl. dazu Sven Böll (2009): Nobelpreisträgerin Ostrom: Die Frau, die bei Fischen forscht [http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/nobelpreistraegerin-ostrom-die-frau-die-bei-fischen-forscht-a-654721.html (Stand: 15.10.2015)]

4.3.3 Akteurzentrierter Institutionalismus als Rahmenkonzept

Als Rahmenkonzept wird daher in dieser Arbeit auf die Überlegungen von Fritz. W. Scharf und Renate Mayntz zum Akteurzentrierten Institutionalismus (AZI) zurückgegriffen, der „politisches Handeln als Ergebnis der Interaktionen zwischen strategisch handelnden, aber begrenzt rationalen Akteuren, deren Handlungsmöglichkeiten, Präferenzen und Wahrnehmungen weitgehend, aber nicht vollständig, durch die Normen des institutionellen Rahmens bestimmt werden, innerhalb dessen sie agieren“ (Scharpf 2000: 319) beschreibt.

Der AZI entstammt der jahrelangen gemeinsamen Arbeit von Scharpf und Mayntz mit dem Ziel, das „Zusammenwirken von politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren“ (Treib 2015: 277) zu verstehen. Konkret handelt es sich bei diesem Ansatz um ein Instrumentarium, um das „Zusammenspiel von korporativen Akteuren wie Ministerien, Verbänden oder politischen Parteien bei der Herstellung verbindlicher Entscheidungen“ (Treib 2015: 277) zu erfassen. Auch der AZI ist Teil der theoretischen Bewegung des „Neo-Institutionalismus“ und innerhalb dieser Bewegung dem bereits angesprochenen Rational Choice-Institutionalismus näher als dem historischen oder soziologischen Institutionalismus. (vgl. Treib 2015: 278) Sowohl Scharpf als auch Mayntz betonen jedoch, dass es sich bei ihrem Ansatz nicht um eine vollständig ausdifferenzierte Theorie, sondern vielmehr um einen Rahmen, bzw. eine Forschungsheuristik handelt. (vgl. Mayntz/Scharpf 1995: 39; Treib 2015:77; Scharpf 2000)

Wichtig ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass es sich laut Scharpfs (sehr enger) Definition bei Institutionen um „Regelsysteme [...], die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsverläufe strukturieren“, handelt. (Scharpf 2000:77)

Diese Definition soll jedoch nicht nur formale rechtliche Regeln umfassen, die durch das Rechtssystem und den Staatsapparat sanktioniert sind, sondern auch soziale Normen, die von den Akteuren im Allgemeinen beachtet werden und deren Verletzung durch Reputationsverlust, soziale Mißbilligung, Entzug von Kooperation und Belohnung oder sogar durch soziale Ächtung sanktioniert werden. (Scharpf 2000:77)

Zwar gehen Scharpf und Mayntz davon aus, dass auch Organisationen aus einer Binnenperspektive durchaus als institutionalisierte Regelsysteme begriffen werden

können, in der Analyse legen sie aber einen stärkeren Fokus auf die Außenperspektive und verstehen Organisationen daher als interagierende korporative Akteure und nicht als Institutionen. Auch die Ausdehnung der Institutionendefinition um eine kulturelle Komponente lehnen sie ab. (vgl. Treib 2015: 279) Damit orientieren sie sich an den Begrifflichkeiten von Douglass North (1990) sowie Ostrom u.a. (1994), die das Institutionenverständnis auf „sanktionierende Regeln“ beschränken, welche die Kosten und den Nutzen für die handelnden Akteure definieren. (vgl. Scharpf 2000:76)

Den Annahmen des AZI zufolge strukturieren Institutionen Handlungsverläufe, indem sie Wahrnehmung, Präferenzen und Fähigkeiten von (individuellen und kollektiven) Akteuren beeinflussen. Seinen Schwerpunkt legt der Akteurzentrierte Institutionalismus dabei auf institutionell geprägte Akteurkonstellationen. Institutionen dienen im AZI jedoch nicht nur als unabhängige, erklärende Variablen, sondern können selbst auch als abhängige Variablen betrachtet werden, die durch Kontextgebundenheit, Pfadabhängigkeit und Akteurhandeln bestimmt oder verändert werden. (vgl. Blum/Schubert 2011:45)

Insbesondere durch den Fokus des AZI auf das Zusammenspiel von staatlichen und verbandlichen Akteuren sowie die Einbeziehung von archetypischen spieltheoretischen Kosten-Nutzen-Analysen als Instrument für die Policy-Analyse (vgl. Scharpf 2000: 24-36) scheint der Akteurzentrierte Institutionalismus ein vielversprechender Ansatzpunkt zur Durchdringung des Forschungsgegenstandes Anti-Dopingpolitik. Verstärkend kommt hinzu, dass die enge Definition des Begriffes Institutionen dennoch ausreichend Spielraum lässt, um das Miteinander von staatlichen Gesetzen zur Doping-Bekämpfung sowie privatrechtlichen Regelungen des Sportes (inklusive der enthaltenen normativen Wertebekenntnisse) einzuordnen. Zudem greift der AZI im Zusammenhang mit der Beschreibung von Akteurkonstellationen auf das Instrument der Netzwerkanalyse zurück. Hier bieten sich mögliche Anknüpfungspunkte an bestehende Überlegungen zur Sportpolitikwissenschaft. Durch den explizit betonten Charakter einer Heuristik und den Verzicht auf den Anspruch, eine in sich vollständig geschlossene Theorie formuliert zu haben, besitzt der Ansatz die notwendige Flexibilität, um sich durch die Integration weiterer Elemente noch gezielter dem Untersuchungsgegenstand nähern zu können.

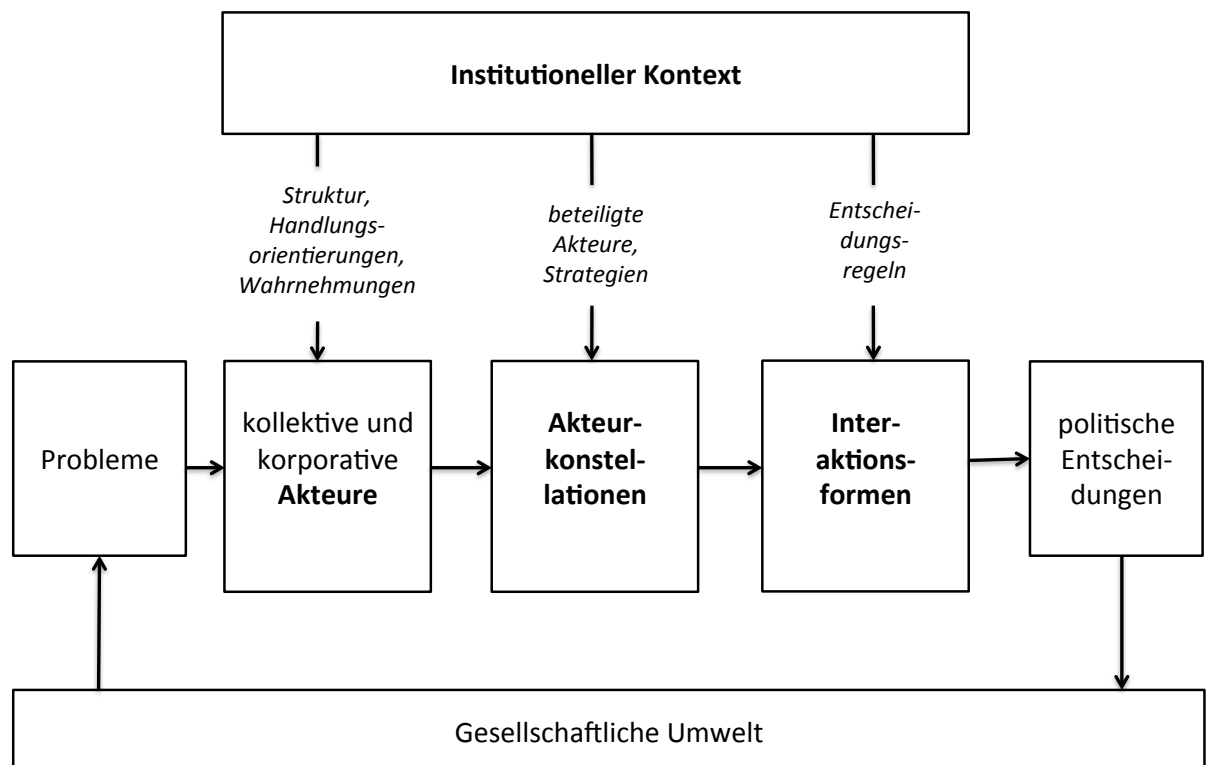
4.4 Akteurzentrierter Institutionalismus und Anti-Dopingpolitik

Die Leistung des Akteurzentrierten Institutionalismus besteht in der „empirischen Identifikation von Kausalzusammenhängen auf Basis einer möglichst breiten Erfassung der an der ‚Bewirkung einer Wirkung‘ beteiligten situativen Gegebenheiten und Handlungen korporativer und kollektiver Akteure“. (Mayntz 2009: 85) In der konkreten Anwendung nähert sich der Akteurzentrierte Institutionalismus dem Untersuchungsgegenstand über die Analyse der drei Kernelemente (korporative und kollektive) **Akteure**, **Akteurkonstellationen** und **Interaktionsformen**, die jeweils vom *Institutionellen Kontext* beeinflusst werden. (vgl. Scharpf 2000; Treib 2015) Um Erkenntnisse über die Untersuchungsgegenstände gewinnen zu können, schlägt Scharpf vor, dass sich die Forscher derselben Informationen bedienen sollten, die auch den handelnden Akteuren zur Verfügung stehen und diesen ermöglichen, auf einer sicheren Informationsbasis miteinander zu interagieren.

Durch dieses Vorgehen wird zum einen die unmögliche Aufgabe, für jeden Akteur empirische Daten über Optionen, idiosynkratische Wahrnehmung und Präferenzen zu sammeln, umgangen. Zum anderen lässt sich das Vorgehen mit der Annahme, dass „institutionelle Erwartungen Bedingungen gemeinsamen Wissens schaffen können“ (Scharpf 2000: 81), schlüssig im Sinne der Heuristik begründen. „Wenn wir einmal den Kontext der Interaktionen kennen, wissen wir eine ganze Menge über die beteiligten Akteure, ihre Optionen und ihre Wahrnehmungen und Präferenzen.“ (Scharpf 2000: 81) Ausgehend von diesen Vorgaben werden bei der Anwendung des AZI Dokumentenanalysen, aggregierte qualitative bzw. quantitative Daten und Interviews mit Schlüsselakteuren des Beobachtungsfeldes zum Einsatz gebracht. (vgl. Schrape 2012: 2)

Vor allem Mayntz (2003) betont, dass der AZI zwar im Sinne einer Rekonstruktion von Kausalzusammenhängen verfährt, sich jedoch nicht auf die Auswertung von Statistiken und die Suche nach Korrelationen konzentriert, sondern versucht, Prozesse zu identifizieren und – dort wo möglich – zu generalisieren. Beim AZI handelt es sich also in erster Linie um eine ex-post-Perspektive, die eine qualitative Herangehensweise an den Untersuchungsgegenstand zumindest nahelegt. (vgl. Mayntz 2003: 2)

Abbildung 3 - Der Akteurzentrierte Institutionalismus im Überblick



Quelle: Treib 2015; 280

Für die Analyse des Gegenstandes Anti-Dopingpolitik bedeutet dies zunächst, die handelnden Akteure anhand des institutionellen Kontexts zu identifizieren und zu klassifizieren, um in den nächsten Schritten die Akteurkonstellationen beschreiben und die Interaktionsformen analysieren zu können. Zu diesem Zweck empfiehlt es sich, einen Blick auf die von Scharpf beschriebenen Ausprägungen und Formen der drei Kernelemente des AZI zu werfen. Schon jetzt verdient der Gesichtspunkt besondere Beachtung, welche der im Folgenden beschriebenen Varianten und Ausprägungen der Kernelemente in der Analyse der Anti-Dopingpolitik zur Einordnung genutzt werden können. Da es sich beim AZI um ein Rahmenkonzept handelt, muss jedoch auch darauf geachtet werden, an welchen Stellen es Konkretisierungs- bzw. Ergänzungsbedarf gibt.

4.4.1 Akteure: Kategorien, Handlungsorientierungen und Machtressourcen

Zunächst lässt sich festhalten, dass der AZI sich nicht vorrangig mit Individuen befasst, sondern versucht, „Personengruppen, die zusammengenommen als mehr oder weniger einheitliche handelnde Akteure betrachtet werden können“ (Treib 2015: 279) und zudem zu strategischem Handeln fähig sind, zu identifizieren.

Tatsächlich hängt die Möglichkeit, den Akteurzentrierten Institutionalismus als empirisches Forschungsprogramm einzusetzen, ganz entscheidend von der Annahme ab, daß die ‚Architektur der Komplexität‘ (Simon 1962) realer Interaktionen es erlaubt, größere Einheiten als Akteure zu behandeln, deren Entscheidungen unter Hinweis auf Faktoren erklärt werden können, die auf der Ebene der größeren Einheiten definiert werden. (Scharpf 2000:97)

Ausgehend von ihrem inneren institutionellen Aufbau und den Zielvorstellungen der Mitglieder können die Akteure anhand ihrer Fähigkeit zum kollektiven Handeln unterschieden werden. (vgl. Treib 2015: 279/280)

Wie bereits mehrfach angedeutet, bilden **kollektive Akteure** die erste **Kategorie** von Akteuren. Die Akteure dieser Kategorie sind stark von der Willensbildung ihrer Mitglieder abhängig und können anhand der zwei Fragen unterschieden werden, ob die Mitglieder *gemeinsame oder separate Ziele* verfolgen und ob es *gemeinsame Handlungsressourcen* gibt (etwa ein Sekretariat mit koordinierender Funktion). (vgl. Treib 2015: 279/280)

Damit lassen sich vier Arten kollektiver Akteure identifizieren:

Koalitionen, die über feste Regeln, nicht aber über kollektive Handlungsressourcen verfügen. Die Mitglieder verfolgen eigene, wenn auch parallel liegende Ziele. Diese Akteurart hat die geringste Fähigkeit zum kollektiven Handeln. **Clubs**, deren Mitglieder separate Ziele verfolgen, die jedoch über zentralisierte Instrumente zur Handlungskoordination verfügen. **Soziale Bewegungen**, deren Mitglieder nicht über gemeinsame Handlungsressourcen verfügen, jedoch gemeinsame Ziele verfolgen. Am interessantesten für die Sportpolitik scheint auf den ersten Blick jedoch der handlungsfähigste Typus kollektiver Akteure zu sein: **Verbände** setzen sich aus Mitgliedern zusammen, die sowohl gemeinsame Ziele verfolgen als auch über zentrale Instrumente zur Handlungskoordination verfügen. (vgl. Treib 2015: 280-281)

Abbildung 4 - Arten kollektiver Akteure

		Bezug der Handlungsorientierungen	
		separate Ziele	gemeinsame Ziele
Kontrolle der Handlungs- ressourcen	separat	Koalition	Soziale Bewegung
	kollektiv	Club	Verband

Quelle: Scharpf 2000:102

Den bei weitem handlungsfähigsten Akteurtypus bilden jedoch die sogenannten **korporativen Akteure**. Zu den Merkmalen der korporativen Akteure gehört es, dass sie in der Lage sind, unabhängig von ihren Mitgliedern und durch hierarchische Führung geleitet zu agieren. Diese Merkmale spricht der AZI beispielsweise Ministerien oder Behörden zu. Von korporativen Akteuren ist am ehesten einheitliches Handeln zu erwarten, während bei kollektiven Akteuren gegebenenfalls auch die Positionen der einzelnen Mitglieder in die Analyse einfließen müssen. (vgl. Treib 2015: 280/281; Scharpf 2000: 101-107; Mayntz/Scharpf 1995: 50/51)

Um eine Einschätzung der Fähigkeit zu strategischem Handeln vornehmen zu können, müssen neben den Zielvorstellungen eine Reihe weiterer Charakteristika bekannt sein, die sich vor allem auf die innere institutionelle Ordnung der Akteure beziehen: Dazu gehören die „Modalitäten der Bestellung des Führungspersonals, die Entscheidungsregeln bei der Festlegung politischer Strategien und die Größe und organisatorische Macht der Leitungsebene“. (Treib 2015:281)

Es ist davon auszugehen, dass es in der politischen Befassung mit der Bekämpfung von Doping eine Reihe von Akteuren gibt, die sich verschiedenen Typen zuordnen lassen. Während es auf den ersten Blick recht leicht fällt, die thematisch befassten Ministerien als korporative Akteure zu identifizieren und den DOSB als einen Verband einzusortieren, stellt eine Einordnung der Athletenvertreter innerhalb der Sportverbände bereits eine größere Herausforderung dar.

Diese Frage reicht auch in den Rahmen der **Handlungsorientierungen** der Akteure hinein. Es stellt sich die Frage, welchen **Bezugseinheiten** einzelne Personen zuzuordnen sind, wenn sie in repräsentativer Funktion agieren. (vgl. Scharpf 2000: 111-114) So kann ein bayrischer Justizminister zwar der CSU angehören, sich jedoch im Bundesrat aus Länderperspektive für ein strafrechtliches Dopingverbot einsetzen, welches die Unionsfraktion zu diesem Zeitpunkt im Bundestag (noch) nicht unterstützt. (vgl. BRTA 2013) Hinzu kommt, dass auch die Einzelinteressen von handelnden Individuen eine Rolle spielen. Während Scharpf an dieser Stelle beispielhaft auf die „Visionen“ von Charles de Gaulle oder Margaret Thatcher verweist (vgl. Scharpf 2000:114), finden sich ähnliche Aspekte auch bei der Gründung der Nationalen Anti Doping Agentur in Bezug auf die Rolle von Otto Schily (BMI) und Manfred von Richthofen (DSB). (vgl. NADA 2010b: 11) Scharpf empfiehlt jedoch eine pragmatische Orientierung an Lindenberg's (1991) „abnehmenden Abstraktionsgraden“, so dass institutionelle Informationen zunächst der Suche nach idiosynkratischeren Motiven vorgezogen werden. (vgl. Scharpf 2000:114)

In Bezug auf die **Wahrnehmung** der Akteure geht der AZI von der Annahme begrenzt rationaler Akteure aus, die durch „institutionalisierte, auf Wiederholung angelegte Interaktionen“ (Treib 2015: 282) sehr ähnliche Situationsdeutungen vornehmen. Dies ist jedoch nicht mit der Annahme vollständiger Information, wie sie in vielen Rational Choice-Analysen getroffen wird, zu verwechseln. (vgl. Treib 2015: 282)

Eine wesentliche Rolle im Akteurkonzept des AZI spielen zudem die **Präferenzen** der Akteure. In Bezug auf diesen Aspekt wird eine Einteilung in vier Dimensionen vorgenommen, die sich aus *institutionellen Eigeninteressen*, *normativen Rollenerwartungen* (in der Regel festgeschrieben durch die organisatorischen Ziele eines Akteurs) sowie der jeweiligen *Akteuridentität* (der Kern des Eigenverständnisses, der einen Akteur antreibt und bei Präferenzkollisionen den Ausschlag geben kann) und der *Interaktionsorientierung* zusammensetzt.

Einzig bei der Interaktionsorientierung der Akteure handelt es sich um eine „relationale Dimension von Präferenzen“. (Treib 2015: 283) Die Zuordnung hängt davon ab, auf wessen Vorteil die Akteure abzielen, wenn sie vor einer Entscheidung

stehen. Auch hier gibt es unterschiedliche Ausprägungen: *Individualismus*, *Solidarität*, *Wettbewerb*, *Altruismus* und *Feindschaft*. Scharpf geht davon aus, dass Feindschaft und Altruismus in der normalen Politikgestaltung eher selten anzutreffen sind, eine individualistische Ausrichtung hingegen am wahrscheinlichsten ist. Zwar würde ein solidarisches Verhalten aller Akteure das beste Gesamtergebnis erzielen, jedoch wäre in diesem Fall für den einzelnen Akteur die Gefahr am höchsten, ausgebeutet zu werden, wenn „Mitspieler“ von einer solidarischen Ausrichtung abweichen. Diese Feststellung entspricht im übertragenen Sinne der Annahme eines Gefangenenden Dilemmas bei der Entscheidung von Sportverbänden oder Nationalstaaten, konsequent gegen Doping vorzugehen bzw. darauf zu verzichten, ein Punkt, auf den unter der Überschrift Konstellationsbeschreibungen noch eingehender eingegangen werden wird.

Zwar betont Scharpf, dass die Fähigkeiten der einzelnen Akteure einen entscheidenden Einfluss auf die Erklärung politischer Ergebnisse haben, „da ohne Handlungsressourcen selbst die besten Wahrnehmungen und Präferenzen keine praktischen Auswirkungen haben können“ (Scharpf 2000:95), doch verzichtet er unter Verweis auf die Besonderheiten von Einzelfällen und situationsspezifische Faktoren auf das Formulieren eines allgemeingültigen Ansatzes. Stattdessen verweist er darauf, dass die Zuweisung von institutionalisierten Kompetenzen und Vetorechten eine zentrale Rolle im AZI spielen und andere Fähigkeiten von Akteuren durch den institutionellen Kontext beeinflusst bzw. eingeschränkt werden: „Die wichtigsten Handlungsressourcen im Kontext der Policy-Forschung sind [...] institutionelle Regeln, durch die Kompetenzen zugewiesen und Partizipationsrechte, Vetorechte oder das Recht zur autonomen Entscheidung für bestimmte Fragen verliehen oder beschränkt werden.“ (Scharpf 2000: 95)

In dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass es notwendig und möglich ist, Machtressourcen, die es den Akteuren erlauben, auf bestehende institutionelle Regelungen und anstehende Entscheidungen Einfluss zu nehmen, zu klassifizieren. Besonders vor dem Hintergrund, dass der AZI als Institutionen auch informelle Regeln wie Werte und Normen versteht (vgl. Scharpf 2000:77), scheint eine Klassifikation unumgänglich für eine sinnvolle Beschreibung von Akteurfähigkeiten. Denn auch „Macht- und Einflusspositionen sind nicht allein durch den formellen politisch-institutionellen Status, sondern auch durch informelle Zusammenhänge

(z.B. Kommunikation, Ressourcentausch, strategische Interaktion) bestimmt.“ (Schneider 2004) Diese Annahme speist sich bezogen auf die Dopingbekämpfung zum einen aus den Erkenntnissen des Münsteraner Teilprojektes im Rahmen der BISp-Studie zum Thema „Doping in Deutschland“ (vgl. Krüger et al. 2013), zum anderen aber auch aus den theoretischen Überlegungen von Mittag/Wendland zur Rolle der Kommunikation in der EU-Anti-Dopingpolitik und ihrer Diagnose einer „zurückhaltenden Konstitutionalisierung“ unterhalb des EU-Primärrechts. (vgl. Mittag/Wendland 2013)

Ausgehend davon, dass Macht laut Weber „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ bedeutet (Weber 1980:28), wird daher in der Folge auf einen mehrdimensionalen, strukturalistischen Machtbegriff zurückgegriffen. Ursprünglich von Bas Arts (2003) zur Einordnung des Einflusses nichtstaatlicher Akteure in der internationalen Politik entwickelt, stellen die „three faces of power“ die Weiterschreibung einer Debatte dar, die von Bachrach/Baratz (1962) begonnen wurde und darauf fokussiert, dass Macht mehr Dimensionen hat als nur die „Möglichkeit, verbindliche Entscheidungen“ zu treffen. Während der Ansatz in Bezug auf die internationale Politik vielfach überarbeitet, weiterentwickelt und fortgeschrieben wurde – exemplarisch genannt seien an dieser Stelle Lukes (1974) „power: a radical view“ und Cleggs (1989) „three circuits of power“ –, hat gerade Arts’ Machtverständnis durchaus auch für die Policy-Forschung und den nationalen Zusammenhang ein hohes Maß an Erklärungskraft. Zudem ergänzen sich Arts’ Überlegungen gewinnbringend mit der starken Betonung des institutionellen Kontextes durch den AZI. Konkret unterscheidet Arts die folgenden Dimensionen von Machtressourcen:

Regulatorische Macht (*regulatory power*) – die Fähigkeit, verbindliche Regeln und Gesetze zu erlassen – , **Entscheidungsmacht** (*decisional power*) – die Fähigkeit, Entscheidungen direkt zu beeinflussen –, sowie **diskursive Macht** (*discursive power*) – die Fähigkeit, den Diskurs über ein Thema zu gestalten bzw. auszurichten. (vgl. Arts 2003: 12-13)

Während für die Analyse des Einflusses nichtstaatlicher Akteure in der internationalen Politik vor allem der Entscheidungsmacht eine große Bedeutung

zukommt – es geht insbesondere um die Möglichkeit, durch Lobbying, Protest etc. auch auf informellen Wegen Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen (vgl. Arts 2003: 13-16) – ,wird hier die **regulatorische Macht** vorangestellt. Regulation bezeichnet in diesem Zusammenhang die „verbindliche Regelung gesellschaftlicher Probleme durch politische Entscheidungen mittels Anreizen, Geboten, Verboten, Verordnungen, Gesetzen“ (Dreher 2005: 852), wobei in dieser Arbeit nicht davon ausgegangen wird, dass Regulation nur durch den Staat erfolgen kann. Diese Dimension des Einflusses lässt sich mit den Grundüberlegungen des Akteurzentrierten Institutionalismus leicht in Übereinstimmung bringen, beschreibt sie doch die institutionell gegebenen Möglichkeiten, verbindliche Regeln (und damit Institutionen) zu schaffen oder zu ändern. Während Arts vor allem die Regelsetzung im Rahmen internationaler Regime anspricht, geht im nationalen Zusammenhang regulatorische Macht in der Regel aus den Rahmenbedingungen des politischen Systems hervor. (vgl. Arts 2003: 24-28) Hier lässt sich im Umkehrschluss auch auf Tsebelis' Überlegungen zurückgreifen, der die Möglichkeit, ein Veto gegen eine neue Regelung einzulegen, als den bestimmenden Faktor für regulatorischen Einfluss definiert. (vgl. Tsebelis 2000) In Abgrenzung zu den anderen beiden Dimensionen der Macht ist Tsebelis' Kriterium der Blockademöglichkeit zudem durchaus trennscharf. Allerdings verkompliziert das Nebeneinander von staatlicher und sportrechtlicher Regelsetzung sowie die Verschränkung von internationalen Kodizes und nationaler Umsetzungsverpflichtung die Bestimmung von Vetospieler. Gleichzeitig lohnt es sich, an Meiers Überlegungen zur internationalen Dimension der Dopingbekämpfung zu erinnern: Seine These, dass es sich bei den internationalen Institutionen zur Bekämpfung von Doping um ein Regime im klassischen Sinne handelt (vgl. Meier 2012), geht wie Arts' Annahme, die nichtstaatlichen Akteuren regulierende Kompetenzen zugesteht, auf regimetheoretische Überlegungen zurück. (vgl. Arts 2003: 25)

Doch auch der **Entscheidungsmacht** kommt im Rahmen dieser Arbeit eine zentrale Bedeutung zu: Eine ganze Reihe von Akteuren – angefangen beim DOSB – verfügt anscheinend über die Möglichkeit, nationale Gesetzgebung zum Thema Doping direkt zu beeinflussen – z.B. über Stellungnahmen im Rahmen parlamentarischer Anhörungen, aber auch durch gezieltes Lobbying bis hin zum Agenda-Setting. Umgekehrt haben auch eine Reihe von Akteuren die Möglichkeit, sich an den

Revisionen des privatrechtlichen WADA- bzw. NADA-Codes zu beteiligen, ohne über direkte Mitentscheidungsrechte zu verfügen. Dieser Aspekt wird noch einmal besondere Beachtung finden, wenn es um die Interaktionsformen geht.

Zu guter Letzt deuten nicht nur die Überlegungen von Mittag/Wendland (2013) zur Rolle der Kommunikation in der EU-Anti-Dopingpolitik sowie die diskursanalytische Untersuchung zur Rezeptionsgeschichte des Dopings im BISp-Projekt (vgl. Meier et al. 2013) darauf hin, dass **diskursive Macht** für die Dopingbekämpfung ein entscheidender Faktor ist. So dient der (öffentliche) Diskurs nicht nur der Wissensvermittlung und dem Kampf um die Meinungshoheit zwischen den beteiligten Akteuren – er trägt auch entscheidend zur Formulierung von Normen und zur Bestimmung relevanter Werte bei. (vgl. Arts 2003: 18) Damit dient der Diskurs auch der Institutionenbildung im Sinne des Institutionenverständnisses des AZI und es ist notwendig zu erheben, welches Ausmaß an diskursiver Macht den einzelnen Akteuren zufällt.

4.4.2 Konstellationsbeschreibung mit Hilfe von spieltheoretischen Archetypen und netzwerkanalytischen Überlegungen

Der Fokus auf die Akteurbeschreibung allein reicht jedoch nicht aus: Politik wird im Zusammenspiel verschiedener „Spieler“ gestaltet. Das gilt sowohl für die Abstimmung innerhalb einer Regierungskoalition als auch für den Umgang staatlicher Akteure mit den Verbänden und weiteren gesellschaftlichen Organisationen. Politik (im Sinne von Policy) ist also das Ergebnis „interdependenter Entscheidungen.“ (vgl. Treib 2015: 284; Scharpf 2000:33) Scharpf legt nahe, bei der Analyse der notwendigen und unvermeidlichen Interaktionen auf vereinfachende Annahmen zurückzugreifen und zur Beschreibung archetypische spieltheoretische Instrumente in Form von „Zwei-mal-zwei-Spielen“ zu verwenden. Auf diesem Wege lassen sich auf sowohl die Handlungsweisen (Strategien) der beteiligten Spieler als auch ihre Präferenzen (Auszahlungen) und die Vereinbarkeit ihrer Handlungsoptionen (Konfliktniveau und Art des Konfliktes) plastisch darstellen. Zudem werden die „Spielsituationen“ für den Forscher handhabbar und für die begrenzt rationalen Akteure verständlich. Unter einer Vielzahl von möglichen Spielkonstellationen konzentriert sich Scharpf dabei auf vier klassische spieltheoretische Archetypen mit jeweils zwei Spielern und zwei

Handlungsoptionen pro Spieler: *Gefangenendilemma*, *Chicken-Spiel*, *Assurance-Game* und *Battle of the Sexes*. Diese typischen Spiele treten empirisch gesehen besonders häufig auf und eignen sich daher, um die meisten empirischen Sachverhalte ordnen zu können und Anhaltspunkte für ein vertieftes Verständnis zu liefern. (vgl. Treib 2015: 284) Zudem wurden die angesprochenen Spielsituationen auch in der gängigen spieltheoretischen Fachliteratur bereits ausführlich analysiert und beschrieben, so dass wenige Fragen zu möglichen Verläufen offen bleiben, sobald ein Sachverhalt einer Spielsituation zugeordnet werden kann. (vgl. Diekmann 2010a: 27-45; Holler/Illing 2009)

Abbildung 5 - Vier typische Spielkonstellationen

		Alter	
		K	N
Ego	K	3, 3	4, 1
	N	1, 4	2, 2
		Gefangenendilemma	

		Alter	
		K	N
Ego	K	3, 3	4, 2
	N	2, 4	1, 1
		Chicken	

		Alter	
		K	N
Ego	K	1, 1	4, 3
	N	3, 4	2, 2
		Battle of the Sexes	

		Alter	
		K	N
Ego	K	4, 4	3, 1
	N	1, 3	2, 2
		Assurance	

Quelle: Treib 2015; 285

Dargestellt werden die Spielsituationen in sogenannten Vierfelder-Spielmatrizen.⁴¹

⁴¹ Auch eine Darstellung als „Extensivform“ (vgl. Diekmann 2010a: 46-58) wäre möglich, allerdings ginge hierbei ein Teil des vereinfachenden Effektes direkt wieder verloren.

Die beiden Spieler (Ego und Alter) haben jeweils zwei Strategien, kooperieren (K) oder nicht kooperieren (N). Die Zahlen in den Zeilen geben die Auszahlungen der Spieler für jedes der möglichen Ergebnisse an. Diese reichen von 1 bis 4, wobei 1 für die schlechteste und 4 für die beste Bewertung der jeweiligen Strategiekombination steht. (Treib 2015:284; vgl. auch Scharpf 2000: 131)

Zum besseren Verständnis müssen an dieser Stelle drei grundlegende spieltheoretische Begriffe angeführt werden: Ein *Nash-Gleichgewicht* bezeichnet eine Strategie-Kombination, von der kein Spieler einseitig abweichen wird, weil ein solch einseitiges Handeln für keinen der Spieler eine Verbesserung verspricht. (vgl. Diekmann 2010a: 29) *Pareto-optimal* ist eine Spielsituation dann, wenn sich kein Spieler verbessern kann, ohne dadurch eine Verschlechterung bei einem der anderen Spieler zu verursachen. (vgl. Diekmann 2010a: 34) In Entscheidungssituationen kann es zudem eine *dominante bzw. dominierende Strategie* geben. Diese steht einem Spieler zur Verfügung, wenn eine bestimmte strategische Option immer ein besseres oder zumindest gleich gutes Ergebnis liefern wird wie alle zur Verfügung stehenden Alternativen. (vgl. Diekmann 2010a: 23)

Die bekannteste spieltheoretische Modellierung ist vermutlich das *Gefangenendilemma*. Wie in Kapitel 2.5 beschrieben, wird dieser Archetyp häufig für die Modellierung der grundlegenden Entscheidung für oder gegen Doping genutzt. Im Gefangenendilemma erzielen beide Seiten individuell den höchsten Gewinn, wenn sie einseitig auf Kooperation verzichten (N), während ihr Gegenspieler sich für eine kooperative Strategie (K) entscheidet. Am höchsten ist der kumulierte Gewinn jedoch, wenn beide Akteure kooperieren (K). Trotzdem ist die Entscheidung für eine nicht kooperative Strategie dominant: Sie eliminiert das Risiko des individuell schlechtesten Ergebnisses (dieses entsteht, wenn ein Spieler sich einseitig für Kooperation entscheidet, während sein Gegenüber nicht kooperiert) und ermöglicht gleichzeitig den individuell größten Gewinn. In Bezug auf die Frage des Dopings führt diese Konstellation dazu, dass es für den jeweiligen Athleten die ökonomisch sinnvollste Strategie ist, sich durch unerlaubte Substanzen oder Methoden einen Vorteil zu verschaffen. Auch für Verbände oder Nationalstaaten wäre es, rein ökonomisch betrachtet, logisch, die eigenen Sportler nicht am Doping zu hindern. (vgl. Kapitel 2.5)

Ein Abkommen zwischen beiden Seiten könnte diese Situation auflösen (wobei die eigentliche spieltheoretische Modellierung für alle hier beschriebenen Spiele keine Absprachemöglichkeiten vorsieht), dieses könnte jedoch durch einen durchaus attraktiven einseitigen Verstoß außer Kraft gesetzt werden. (vgl. Scharpf 2000: 134-137; Treib 2015: 284/285; Diekmann 2010a: 30-31)

Grundsätzlich ähnelt das *Chicken-Spiel* einem Gefangendilemma – auch hier wird die an sich durchaus reizvolle beidseitige Kooperation durch die Möglichkeit gefährdet, dass ein Akteur durch einseitige Abweichung einen höheren Gewinn erzielen möchte. Verzichten jedoch beide Akteure aus diesem Motiv auf Kooperation, ist das Ergebnis für alle Beteiligten denkbar schlecht. (vgl. Treib 2015: 285) Anders als in einem Gefangenen-Dilemma gibt es bei einem Chicken-Spiel keine dominante Strategie, stattdessen existieren zwei pareto-optimale Nash-Gleichgewichte. Zudem ist das Spiel symmetrisch – beide Spieler lassen sich austauschen, ohne dass sich ihre Lage verbessern oder verschlechtern würde. (vgl. Diekmann 2010a: 39)

Besonders notwendig wäre eine Absprache beim *Battle of the Sexes*: Wählen die Spieler hier unterschiedliche Strategien, ist die Auszahlung in der Summe am höchsten. Allerdings präferieren beide Spieler den Lösungsweg, bei dem sie selbst auf Kooperation verzichten, weil dieser ihnen das für sie beste Ergebnis ermöglicht. Ist aber einmal eine Lösung gefunden, hat selbst die benachteiligte Seite ein Interesse daran, nicht einseitig vom Status quo abzuweichen. Es gibt also zwei pareto-optimale Gleichgewichte, diese führen jedoch zu asymmetrischen Auszahlungen. (vgl. Treib 2015: 285/286; Diekmann 2010a: 43-45)

Die letzte hier angeführte Spielsituation ist das *Assurance-Game*. Bei diesem Spiel haben beide Seiten ein hohes Interesse an Kooperation, da sie zum bestmöglichen Ergebnis, einem Nash-Gleichgewicht, führt. Jedoch ist auch die beidseitige Nicht-Kooperation ein Nash-Gleichgewicht, von dem keine Seite abweichen wird, wenn sie berechnete Zweifel daran hat, dass der Gegenspieler ebenfalls plant zu kooperieren. (vgl. Treib 2015: 286; Diekmann 2010a: 28-29)

Naturgemäß ist nicht immer möglich, ein Policy-Problem mit Hilfe eines Zwei-Spieler-Ansatzes zu erklären. Dieser Fall tritt vor allem bei Entscheidungssituationen mit einer Vielzahl beteiligter Akteure ein. Daher empfiehlt Scharpf für

entsprechende Problemstellungen die Bildung *hypothetischer Koalitionen* von Akteuren mit vergleichbaren Präferenzen sowie die Aufteilung komplexer Situationen in mehrere, verbundene Konstellationen. (vgl. Treib 2015: 286)

Auf den ersten Blick erscheint diese Darstellung für politische Sachverhalte recht abstrakt. Dennoch leuchtet ihre Erklärungskraft bei einem genauen Blick auf die Übertragung von Policy-Inhalten in spieltheoretische Überlegungen unmittelbar ein. So lässt sich die Funktion institutioneller Regelungen spieltheoretisch präzise zusammenfassen: „Soziale Normen und Institutionen sind oftmals dadurch erklärbar, dass mit ihrer Hilfe ineffiziente Spiele in Situationen transformiert werden, in denen Nash-Gleichgewichtsstrategien zu einem Pareto-Optimum führen.“ (Diekmann 2010a: 34) Komplexe Sachverhalte lassen sich also durch den simplen Übertrag in eine spieltheoretische Matrize beschreiben und lösen. Wichtig ist für eine funktionierende spieltheoretische Analyse jedoch, die tatsächlichen Konflikte mit Hilfe einer gut gewählten Spielmatrix möglichst realitätsnah nachzubilden. Kritisieren kann man an dieser Stelle, dass der AZI wenige Hinweise bietet, wie zwecks entsprechender Modellierungen am besten vorzugehen ist. (vgl. Treib 2015: 286/287)

Während eine spieltheoretische Beschreibung für die Dopingentscheidung und den Wettbewerb zwischen Verbänden und Nationalstaaten mit Hilfe eines Gefangenendilemmas bereits vielfach vorgenommen wurde (vgl. Kapitel 2), stehen entsprechende Transferleistungen für das Verhältnis von Staat und Sport in der Dopingbekämpfung oder die Aufteilung der NADA-Finanzierung noch aus.

In Ergänzung zum Vorschlag, spieltheoretische Modelle zur Veranschaulichung von Akteurkonstellationen anzuwenden, beschreibt Scharpf verschiedene **institutionelle Rahmenbedingungen**, innerhalb derer die Akteure miteinander agieren. Während Scharpf diese Rahmenbedingungen in erster Linie als Grundlage zur Identifikation der Interaktionsform berücksichtigt (vgl. Scharpf 2000: 90-94), wird in dieser Arbeit der institutionelle Kontext zusätzlich als wichtiges Instrument zur Bestimmung der Akteurkonstellation herangezogen. Von besonderem Interesse ist speziell Scharpfs Einordnung eines Policy-Netzwerkes in das Konzept des AZI, da Meier/Fuchs bereits gezeigt haben, dass die Annahme eines solchen institutionellen Rahmen eine

Möglichkeit für den Versuch bietet, sportpolitische Akteurkonstellationen einzuordnen. (vgl. Meier/Fuchs 2012)

Zunächst muss jedoch festgehalten werden, dass eine exakte und konsensualgetragene Definition von Netzwerken in der Politikwissenschaft bisher nicht vorliegt, eine Schwäche, auf die auch Meier/Fuchs in ihrer Arbeit hinweisen. (vgl. Meier/Fuchs 2012: 5) Versuche, den Begriff Netzwerk so zusammenzufassen, dass alle Denkrichtungen integriert werden, geraten dementsprechend breit:

Der allgemeinste Nenner aller Politiknetzwerkanalysen ist, dass Policy-Making nicht mehr nur auf dem [sic!] Handeln des Staates als singulärem, monolithischen Akteur zurückführbar ist, sondern aus der Interaktion vieler unterschiedlicher Akteure heraus entsteht. [...] Der Netzwerkbegriff selbst verweist auf relativ dauerhafte direkte und indirekte Verbindungen, über welche die beteiligten Akteure in das Policy-Making integriert sind. (Schneider 2004)

Börzel (1998) führt aus, dass es in der Policy-Forschung verschiedene Ansätze und Ideen zur Verwendung des Terminus Netzwerk gibt. Während die Unterscheidung zwischen qualitativer und quantitativer Netzwerkforschung noch dem üblichen methodischen Pluralismus entspricht, scheiden sich die Geister stärker an der Frage nach Funktion und Tragweite von Netzwerk-Konstruktionen. So werden Policy-Netzwerke – je nach Denkrichtung – entweder als Begriff zur Beschreibung des Verhältnisses zwischen gesellschaftlichen Interessengruppen und Staat interpretiert (*interest intermediation school*) oder als spezifische Form von Governance mit der Funktion, politische Ressourcen zu mobilisieren und zu poolen, die auf unterschiedliche Akteure verteilt sind (*governance school*). (vgl. Börzel 1998)

Die Anwendung im Akteurzentrierten Institutionalismus lässt sich im Sinne des zweiten Ansatzes einordnen. Bezogen auf diese Denkschule beschreiben Kenis und Schneider Netzwerke als Netze relativ stabiler und anhaltender Beziehungen, die auf private und staatliche Akteure verstreute Ressourcen mobilisieren und zusammenführen, so dass kollektive (oder parallele) Handlungen zur gemeinschaftlichen Lösung eines Policy-Problems genutzt werden können. (vgl. Kenis/Schneider 1991: 36; 41) Folgt man Mayntz (1992), so repräsentieren Policy-Netzwerke allerdings keine neue analytische Richtung in der Policy-Forschung, sondern versinnbildlichen vielmehr eine wirkliche Veränderung im Verhältnis von Staat und Gesellschaft: Policy-Ideen werden nicht mehr von einer zentralen Autorität

hervorgebracht und umgesetzt, sondern entstehen durch einen Prozess, in den eine Vielzahl öffentlicher und privater Organisationen eingebunden sind. (vgl. Mayntz 1992: 20) Diese Veränderung ist jedoch nicht universal, sondern beruht auf bestimmten gesellschaftlichen Voraussetzungen:

Die Fähigkeit, ohne Zwang verantwortungsbewusst zu handeln, ist die generelle Vorbedingung kollektiver Entscheidungsfindung in allen Arten interorganisatorischer Netzwerke. Policy-Netzwerke mit einem Potenzial für freiwillige und bewußte kollektive Aktion bilden sich dementsprechend nur in Gesellschaften, in denen es korporative Akteure gibt, die imstande sind, strategische Entscheidungen zu fällen, mit anderen korporativen Akteuren zu verhandeln und Kompromisse zu schließen. (Mayntz 1993: 43)

Auch Scharpf setzt weitestgehend Einigkeit über die „zeitliche Stabilität“ von Policy-Netzwerken voraus, koppelt jedoch die Frage nach der „korporativen Qualität“ der Handlungen der Netzwerk-Akteure an die Bedingung, dass Netzwerkzusammenhänge nur unter hohen Kosten verlassen werden können. Für den AZI spielen daher insbesondere zwei Mechanismen von Policy-Netzwerken eine Rolle: Sie erhalten eine langfristige Verbindlichkeit von Interaktionszusammenhängen und sorgen für die Sichtbarkeit von Transaktionen für dritte Akteure. (vgl. Scharpf 2000: 232)

Folglich beeinflusst die Existenz eines Netzwerkes die Interaktionen zwischen seinen Mitgliedern, indem es manche Interaktionen wahrscheinlicher macht als andere, indem es einige Interaktionen ermöglicht, die ansonsten nicht realisierbar wären, und indem es die Ergebnisse mancher Interaktionen zugunsten des einen oder anderen Akteurs verändert. (Scharpf 2000: 232/233)

Im Folgenden konzentriert sich Scharpf auf die dyadischen Beziehungen innerhalb von Netzwerken, die er als „semipermanente Struktur[en]“ versteht, die den Rahmen für einzelne Interaktionen bieten. (vgl. Scharpf 2000: 233) Für die Qualität entsprechender dyadischer Beziehungen ist Vertrauen ein zentrales Merkmal. Die Stabilität vertrauensvoller Beziehungen hängt dabei in hohem Maße von der Einschätzung der Akteure ab, wie kostspielig die Investitionen sein werden, um nach abweichendem Verhalten neue Vertrauenswürdigkeit aufzubauen. In Bezug auf die beschriebenen Dilemma-Konstellationen trägt Vertrauen dazu bei, die Schwierigkeiten bei der Strategiewahl zu überwinden bzw. das Dilemma vollständig aufzulösen. Die Zugehörigkeit zu einem Netzwerk ist daher von Vorteil,

bedeutet sie doch Zugang zu einer größeren Anzahl von Partnern für vertrauensvolle Interaktionen und verlässliche Informationen über das Verhalten von anderen Akteuren im Netzwerk. Allerdings ist die Anzahl möglicher dyadischer Bindungen mit hoher Vertrauensbasis begrenzt durch die Tatsache, dass in entsprechenden Beziehungen einzelne Transaktionen auch mit Verlusten für einen der Akteure abgeschlossen werden müssen, um das gegenseitige Vertrauen zu erhalten. Damit wäre eine Vielzahl entsprechender dyadischer Vertrauensbeziehungen nur unter hohem Ressourceneinsatz aufrecht zu erhalten. (vgl. Scharpf 2000: 234-236)

Netzwerkstrukturen können daher asymmetrische Abhängigkeiten erzeugen, wenn einer der Akteure in einer dyadischen Zweierbeziehung die Möglichkeit hat, auf andere Kontakte zurückzugreifen, um eine Interaktion durchzuführen, während dem Partner ein solcher Weg nicht offensteht. (vgl. Scharpf 2000: 236-240) „Dieser Unterschied zwischen Konstellationen wechselseitiger und einseitiger Abhängigkeit ist von entscheidender Bedeutung für das Verständnis realer politischer Situationen.“ (Scharpf 2000: 240) Übertragen auf den Sport ermöglicht dies erste Überlegungen zu Rollen im Netzwerk: Die Spezifika im Verhältnis von Staat und Sport lassen beispielsweise vermuten, dass zwischen den Sportverbänden und der Bundesregierung seit langer Zeit ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis besteht – bedingt durch das „Ein-Platz-Prinzip“ auf der einen Seite und die zentrale Rolle des Staates in der Sportförderung auf der anderen Seite. (vgl. Winkler/Karhausen 1985) Die Nationale Anti Doping Agentur hingegen befand sich bisher gegenüber den meisten Partnern in einseitiger Abhängigkeit, etwa wenn es um die Beschaffung der notwendigen finanziellen Mittel für ihre Leistungen ging. (vgl. BTP 2014) Außerdem war (und ist) sie auch darauf angewiesen, dass die einzelnen Sportfachverbände ihr – wie im NADA-Code 2015 fest vorgesehen – neben den Trainingskontrollen auch die Wettkampfkontrollen übertragen und diese nicht mehr selbst vornehmen. (vgl. NADA 2015c)

Bevor jedoch die Verhältnisse einzelner Akteure in einem Netzwerk bestimmt werden können, muss zuerst eine Zuordnung ermöglicht werden, welche Akteure überhaupt Teil des Netzwerkes sind. Hier lässt sich festhalten, dass Akteure nicht nur über unterschiedliche Handlungsorientierungen und Machtressourcen verfügen, sondern auch an unterschiedlichen Teilprozessen innerhalb des Politikzyklus mitwirken. (vgl. Jann 2005: 708; Schneider/Janning 2006: 48-63) Diese Arbeit

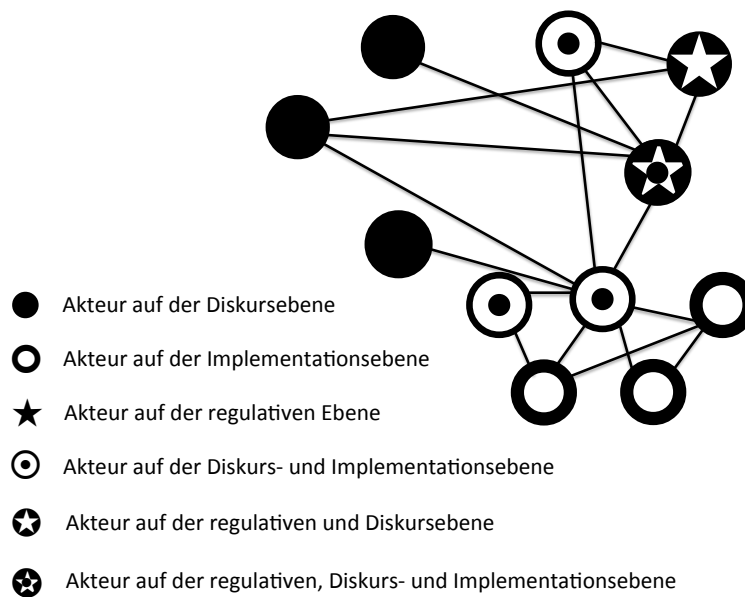
unternimmt den Versuch, diesen Aspekt bei der Beschreibung des Netzwerkzusammenhangs zu berücksichtigen.

Konkret wird davon ausgegangen, dass der thematische Diskurs, die politische Regelsetzung und die Politikimplementierung drei verschiedene Ebenen (*Diskurs-, Regulierungs- und Implementationssebene*⁴²) eines Netzwerkes darstellen. So werden fast sämtliche Prozesse in der Anti-Dopingpolitik von einem politischen und medialen Diskurs, der sich zwischen den Akteuren mit entsprechender, diskursiver Macht entfaltet, mehr oder weniger fachkundig begleitet. Während auf der Regulierungsebene davon ausgegangen wird, dass politische Vorhaben von einem Agenda-Setter (vgl. Tsebelis 20002; Schneider/Janning 2006: 53-55) auf die Tagesordnung gesetzt werden – dies kann als direkte Folge der Abläufe auf der diskursiven Ebene geschehen –, im Anschluss von Akteuren mit Entscheidungsmacht beeinflusst und verändert und nur dann beschlossen werden, wenn keiner der Akteure mit regulativer Vetomacht die Umsetzung der Policy-Idee verhindert, setzt die konkrete Umsetzung auf der Implementationsebene eine große Kooperationsbereitschaft aller dort einbezogenen Netzwerk-Akteure voraus. Die Ebenen sind dabei nicht strikt zu trennen – „Doppel- bzw. Dreifachmitgliedschaften“ von Akteuren sind möglich – und beeinflussen sich gegenseitig.

Graphisch lässt sich das Gesamtnetzwerk inklusive aller Akteure der drei Ebenen darstellen (Abbildung 6) oder aber nur eine der Ebenen betrachten.

⁴² Unter *Implementation* wird an dieser Stelle Vollzug und Durchsetzung eines politischen Vorhabens bzw. Problemlösungsprogrammes verstanden, also ein Prozess, der sowohl von staatlichen, als auch von privaten bzw. gesellschaftlichen Akteuren durchgeführt werden kann. (vgl. Janning/Schneider 2006: 58-64)

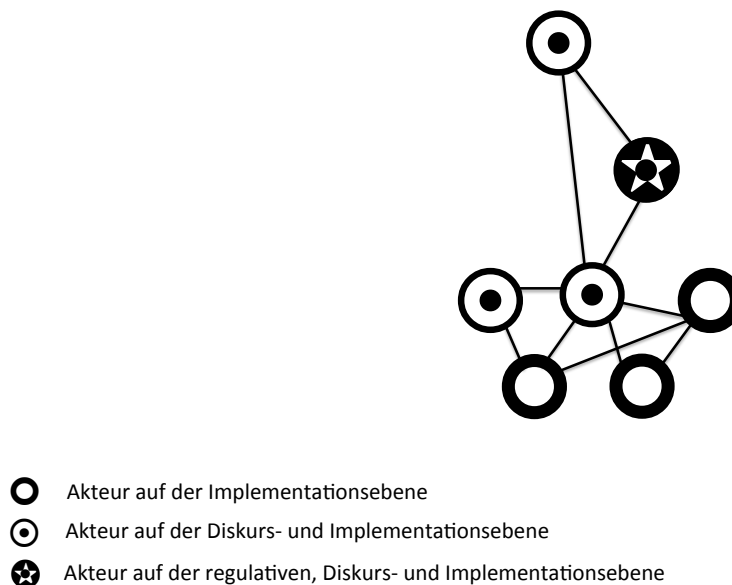
Abbildung 6 - Beispiel-Darstellung eines Dreiebenen-Policy-Netzwerkes (alle Ebenen)



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 7 zeigt in Abgrenzung zur vorherigen Darstellung nur diejenigen Akteure, die auf der Implementationsebene aktiv sind.

Abbildung 7 - Beispiel-Darstellung eines Dreiebenen-Policy-Netzwerkes (Implementationsebene)



Quelle: Eigene Darstellung

Zudem liefert die Identifikation des Netzwerkzusammenhanges wichtige Anhaltspunkte in Bezug auf die zentralen Akteure und die mögliche Zusammenfassung von hypothetischen Koalitionen im Sinne der spieltheoretischen Modellierung.

Die Erfassung von drei Netzwerkebenen erleichtert es darüber hinaus, mögliche Teilspiele zu erkennen, die nur eine oder zwei der Ebenen einbeziehen, und zwecks spieltheoretischer Modellierung aus dem Gesamtkontext der Anti-Dopingpolitik zu lösen. Da sich diese Arbeit auf die Institutionenbildung konzentriert, liegt ein starker Fokus auf dem Geschehen im Bereich der regulativen Ebene. Es wird aber durchaus berücksichtigt, dass (informelle) Institutionen auch durch Diskurs und gelebte Praxis bei der Implementierung entstehen können.

4.4.3 Interaktionen zwischen Akteuren – gängige Strategien

Den dritten und letzten Baustein des Akteurzentrierten Institutionalismus bilden die Interaktionsformen. „Scharpf unterscheidet vier Interaktionsformen, die jeweils bestimmte institutionelle Kontexte voraussetzen und zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, wenn sie unter unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen angewendet werden.“ (Treib 2015: 287)

Abbildung 8 - Interaktionsformen

	Institutioneller Kontext			
	Archaisches Feld	Netzwerk	Verband	Organisation
Einseitiges Handeln	X	X	X	X
Verhandlung	(X)	X	X	X
Mehrheitsentscheidung	--	--	X	X
Hierarchische Steuerung	--	--	--	X

Quelle: Scharpf (2000): 91

Zwar geht diese Arbeit von der Annahme aus, dass sich der Gesamtzusammenhang der institutionellen Rahmenbedingungen in der Anti-Dopingpolitik als Variante eines Policy-Netzwerkes identifizieren lässt. Daher sind im institutionellen Gesamtkontext nur die Interaktionsformen „Einseitiges Handeln“ bzw. „Verhandlung“ zu erwarten. Da jedoch auch die inneren Verfasstheiten einiger kollektiver Akteure im Rahmen der Analyse eine Rolle spielen können, wird hier dennoch ein kurzer Blick auf alle weiteren von Scharpf benannten Interaktionsformen geworfen, bevor auf den Modus der Verhandlung umfassend eingegangen wird.

Einseitiges Handeln: Hierbei handelt es sich um die institutionell am wenigsten anspruchsvolle Interaktionsform, auf gemeinsame Entscheidungen oder Abkommen wird gänzlich verzichtet. Doch obwohl die Akteure ohne Absprache handeln, haben ihre Handlungen auch auf andere Beteiligte Auswirkungen. Gerade in konfliktträchtigen Konstellationen wie dem Chicken-Spiel oder Gefangenendilemma können dabei durch einseitiges Handeln kollektiv schädliche Ergebnisse entstehen. (vgl. Treib 2015: 288; Scharpf 2000: 190-192)

Mehrheitsentscheidungen können nur dann stattfinden, wenn kollektiv vereinbarte und verbindliche Regeln festgeschrieben sind, die eine Entscheidung gegen eine Minderheit ermöglichen. Da kein Akteur über Vetorechte verfügt, sinken die Transaktionskosten und die Konfliktbewältigungsleistung ist relativ hoch. Im Endeffekt handelt es sich laut Scharpf um eine Sonderform der hierarchischen Steuerung. (vgl. Treib 2015: 288/289; Scharpf 2000: 251-280)

Hierarchische Steuerung ist in der Regel nur unter der Anwendung staatlicher Herrschaftsgewalt möglich, da sie es einem Akteur ermöglicht, ohne die Zustimmung der anderen Beteiligten bindende Entscheidungen für alle zu treffen. In letzter Konsequenz muss die Möglichkeit bestehen, diese Entscheidungen mit Zwang durchzusetzen. „Grundsätzlich ist der Modus der hierarchischen Steuerung fähig, auch bei sehr konfliktbeladenen Akteurkonstellationen für gemeinwohlorientierte Entscheidungen mit gerechten Verteilungswirkungen zu sorgen.“ (Treib 2015:290) Dies setzt jedoch voraus, dass die „Träger der hierarchischen Entscheidungsgewalt“ selbst gemeinwohlorientierte Interessen verfolgen. (vgl. Treib 2015: 289/290; Scharpf 2000: 281-318) In Bezug auf das

Vorgehen gegen Doping reduziert die Vielfältigkeit des institutionellen Rahmens im Spannungsfeld zwischen den Gesetzen des Staates und den Regeln des Sports die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten hierarchischer Steuerung durch den Staat.

In der Analyse des Themenfelds Anti-Dopingpolitik wird daher dem Interaktionsmodus der **Verhandlungen** ein besonderer Stellenwert zugemessen. Bei diesem Interaktionsverfahren werden auf Basis einstimmiger Entscheidungen gemeinsame Abkommen geschlossen. Ein solches Vorgehen ist in Konstellationen, bei denen Kooperation die höchste Auszahlung für alle Spieler bedeutet, relativ einfach zu bewerkstelligen. Allerdings sind Verhandlungen grundsätzlich durch hohe Transaktionskosten gekennzeichnet, insbesondere, wenn die Anzahl der beteiligten Akteure hoch ist und dementsprechend viele Positionen berücksichtigt werden müssen. Interagieren Akteure dauerhaft miteinander, z.B. in einem Netzwerkzusammenhang, können Verhandlungslösungen auf Grund langfristig aufgebauter Vertrauensverhältnisse leichter gefunden werden. Auch die Begrenzung der Teilnehmerzahl oder die Existenz eines Agenda-Setters tragen zum Gelingen von Verhandlungen bei. (vgl. Treib 2015: 288/289; Scharpf 197-250)

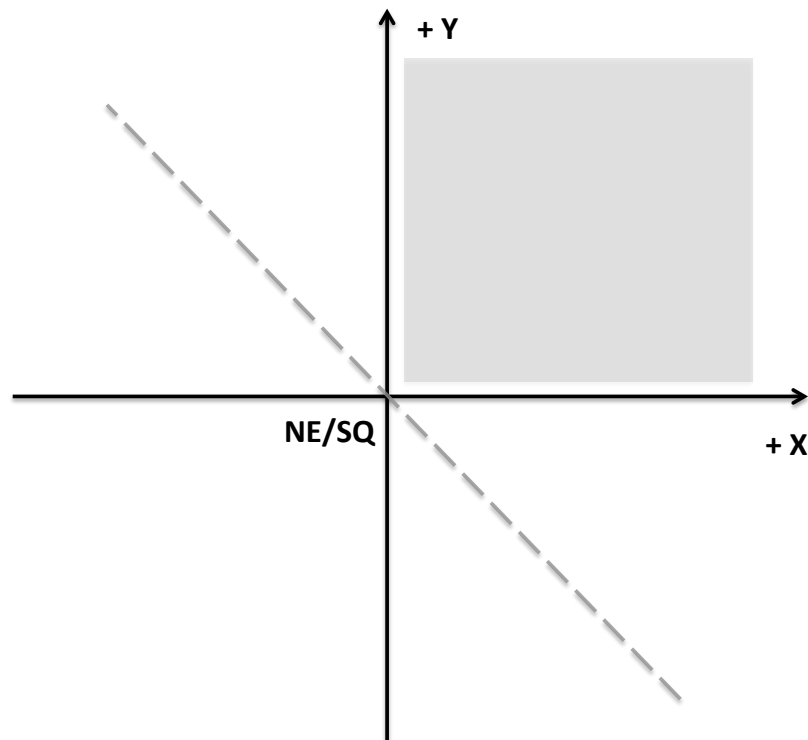
Scharpf unterscheidet zwischen vier Verhandlungstypen: *Spot-Verträge*, *Problemlösen*, *distributives Bargaining* und *positive Koordination*. *Spot-Verträge* liegen dann vor, wenn die Rahmenbedingungen eines Austausches klar definiert sind und Abschluss und Erfüllung des Vertrages nah beieinanderliegen, so dass nur eine Zustimmung seitens der beteiligten Akteure notwendig ist – als Beispiel nennt Scharpf unter anderem internationale Verträge, die bereits ausgehandelt sind, aber von nationalen Parlamenten noch ratifiziert werden müssen. (vgl. Scharpf 2000: 213) *Distributives Bargaining* kommt dann zur Anwendung, wenn eine Lösung eines Problems einen der Akteure zu Ungunsten eines anderen Akteurs bevorzugt. In diesem Falle können die Nachteile durch monetäre Ausgleichszahlungen, Koppelgeschäfte oder Paketlösungen ausgeglichen werden, so dass keiner der Akteure in der Summe einen Verlust erleidet. (vgl. Scharpf 2000: 214-221) Eine sehr idealtypische Annahme ist hingegen das Verfahren des *Problemlösens*, bei dem sich die Akteure, die über unabhängige Handlungsressourcen verfügen, auf die Lösung einigen, die ihr gemeinsames Interesse am besten fördert. (vgl. Scharpf 2000: 221-225) Die Mischung aus distributivem Bargaining und Problemlösen bezeichnet Scharpf als *positive Koordination*, allerdings führt die Kombination der

beiden Verfahren im Ergebnis zu sehr hohen Transaktionskosten, insbesondere dann, wenn viele Parteien an den Verhandlungen beteiligt sind. Zudem wird bei einer öffentlichen Verpflichtung, problemlösungsorientiert zusammenzuarbeiten, oftmals ein Teil der Motive der Akteure in den Hintergrund gedrängt, verhindert aber dennoch ein lösungsorientiertes Arbeiten. Scharpf empfiehlt daher, dort, wo es möglich ist, Verteilungsfragen von der Konstruktion einer Lösung zu trennen. (vgl. Scharpf 2000: 225-229)

Zur Veranschaulichung von Verhandlungssituationen verwendet Scharpf die Darstellung des Verhandlungsraums als Koordinatensystem, was es ermöglicht, auch negative Auszahlungen für die Spieler darzustellen. Grundsätzlich geht er dabei von derselben Annahme eines Zwei-Personen-Spieles aus wie bei der Analyse der Akteurkonstellation mit Hilfe einer spieltheoretischen Auszahlungsmatrix. Allerdings werden beim Verhandlungsraum die Auszahlungen für Alter und Ego auf der x- bzw. y-Achse abgetragen. Dabei entspricht der Nichteinigungspunkt (NE) inhaltlich dem Ergebnis, dass jeder Akteur durch einseitiges Handeln mindestens hätte erzielen können.

Unter der Grundannahme, dass der Nichteinigungspunkt einem Erhalt des Status quo entspricht und beide im Schnittpunkt der Achsen liegen, stellt der obere rechte Quadrant (grau gekennzeichnet) eine „Zone gemeinsamer Attraktivität“ dar, während der untere linke Quadrant den Bereich kennzeichnet, in dem beide Akteure negative Ergebnisse hinnehmen müssten. In Bezug auf die beiden verbleibenden Quadranten weichen die Präferenzen der Akteure voneinander ab, da jeweils einer der Spieler ein negatives Ergebnis hinnehmen muss. Gemäß dem Coase-Theorem stellt die grau gestrichelte Diagonale durch diese beiden Quadranten die „Wohlfahrtsgrenze“ dar. Nur Ergebnisse oberhalb dieser Linie bedeuten in der Summe eine positive Auszahlung, d.h. beim Addieren der Auszahlungen beider Akteure erreicht man ein Ergebnis von $x+y > 0$. (vgl. Scharf 2000: 201-204)

Abbildung 9 - Der Verhandlungsraum



Quelle: Darstellung in Anlehnung an Scharpf 2000

Davon ausgehend, dass sich eine spieltheoretische Akteurkonstellation aus einer realen politischen Situation herauskristallisieren lässt, in der zwei ausschlaggebende Akteure miteinander mittels distributiven Bargainings über eine (regulative) Einigung verhandeln, steht es den übrigen Akteuren offen, ihre diskursiven Machtressourcen sowie ihre Entscheidungsmacht zu nutzen, um die Präferenzen der beiden Spieler zu beeinflussen. Im Erfolgsfall kann dies bedeuten, dass einer oder beide Akteure ihren jeweiligen präferierten Punkt innerhalb des Verhandlungsraumes neu setzen oder aber gemeinsam einen Einigungspunkt finden, der auch die Interessen von Akteuren außerhalb des Zweier-Spiels berücksichtigt. Besonders hoch ist die Erfolgsaussicht, wenn der/die außenstehende(n)Akteur/e auf ein Ergebnis abzielen, das sich innerhalb des Zone der gemeinsamen Attraktivität der beiden Spieler befindet.

Wie bereits angedeutet, wird im Folgenden davon ausgegangen, dass viele der Einigungspunkte erreicht werden, indem auf Delegationsentscheidungen zurückgegriffen wird. Im Sinne des Principal-Agent-Ansatzes, der in der

Politikwissenschaft ursprünglich zur Erfassung des Verhältnisses von Kongress und staatlicher Bürokratie in den USA genutzt wurde (vgl. Eberle 2005: 794), erfüllt die Delegation von Aufgaben auf einen Agenten eine Reihe von Funktionen, von denen sich einige direkt auf die Anti-Dopingpolitik übertragen lassen. Dazu gehören

- die Sicherstellung einer qualifizierten Aufgabenerfüllung durch die Übertragung an einen spezialisierten Agenten (vgl. Egan 1998),
- die Möglichkeit, konkurrierende Gesetzgebungen zu beenden, bzw. abweichende Regelungen einzelner Akteure zu vermeiden (vgl. Majone 1994; Egan 1998),
- die Möglichkeit, unpopuläre Aufgaben von einem Auftragnehmer durchführen zu lassen. (vgl. Fiorina 1977; Epstein/ O'Halloran 1999)

Unabhängig von seiner Intention bei der Aufgabevergabe steht der Principal vor der Frage, wie viel Spielraum er dem Agenten zur Aufgabenumsetzung zugesteht, welche Ressourcen er zur Verfügung stellt und in welcher Weise eine Kontrolle der Aufgabenerfüllung stattfinden soll, bzw. welche Eingriffe in das operative Geschäft des Agenten möglich sind. Verkompliziert werden diese Entscheidungen zusätzlich, wenn nicht ein, sondern gleich mehrere Principale Aufgaben an einen Agenten delegieren oder sogar gemeinsam zu diesem Zweck neue funktionale Institutionen schaffen. (vgl. Kassim/Menon 2003: 123/124; McCubbins et al. 1987/1989)

Auch vor dem Hintergrund dieser Zusammenhänge wäre es grundsätzlich möglich zu diskutieren, ob man beim Thema Anti-Dopingpolitik nicht vom Modus des Handelns im „Schatten der Hierarchie“ (vgl. Scharpf 2000: 323-327) sprechen könnte, in dessen Rahmen konsensorientierte Verhandlungsformen auch unter institutionellen Rahmenbedingungen zugelassen werden, die grundsätzlich Mehrheitsentscheidungen oder hierarchische Steuerung ermöglichen. Die Präferenz für den Modus des Handelns entspringt unter diesen Rahmenbedingungen dem Wunsch, die Loyalität der eingebundenen Verbände gegenüber dem Staat zu erhalten und zu stärken. Durch die Drohung, gegebenenfalls mit staatlicher Herrschaftsgewalt einzugreifen, können jedoch im Zweifelsfall Transaktionskosten gesenkt und Verhandlungslösungen forciert werden. (vgl. Treib 2015: 290/291; Scharpf 2000: 323-335) Zwar gibt es durchaus Beispiele dafür, dass der Staat versucht hat, von den Akteuren des organisierten Sports bestimmte Handlungsweisen zu erzwingen. So

stellte der damalige Innenminister Rudolf Seiters für eine weitere Förderung des Spitzensports die Bedingung auf, dass schlüssige Konzepte zur Dopingbekämpfung vorgelegt werden müssten. Der Sportausschuss des Deutschen Bundestages for im Jahr 1992 sogar zeitweise Mittel für die Sportförderung ein, um der Forderung nach einem besseren Kampf gegen Doping mehr Nachdruck zu verleihen. Allerdings waren diese Versuche der Einflussnahme stets verbunden mit der Aussage, die grundsätzliche Autonomie des Sportes nicht in Frage stellen zu wollen. (vgl. Krüger et al. 2013: 99-113) Daher muss in diesem Zusammenhang nicht zwingend von hierarchischer Steuerung gesprochen werden, vielmehr besteht auch die Möglichkeit, das staatliche Vorgehen als einseitiges Handeln einzuordnen.

4.5 Von der Theorie zur Analyse: Akteuridentifikation, Hypothesenbildung und Methodenauswahl

Für eine Analyse im Sinne des Akteurzentrierten Institutionalismus ist es sowohl notwendig, den institutionellen Kontext eines Politikbereiches zu kennen, als auch die Akteure zu identifizieren, die Einfluss auf die Politikgestaltung nehmen können. Nur wenn beide Faktoren bekannt sind, lassen sich auch Aussagen über Akteurkonstellationen und -interaktionen treffen und daraus Rückschlüsse über den Verlauf der Politikgestaltung ziehen. Da in den Unterkapiteln 3.3./3.4 schon eine Zusammenfassung der wichtigsten Regelwerke der Dopingbekämpfung seitens des Staates und des Sportes erfolgt ist, kann der institutionelle Kontext als weitestgehend bekannt vorausgesetzt werden. Ergänzend werden die institutionellen Rahmenbedingungen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland herangezogen. Zur weiteren Durchführung der Analyse wird sowohl auf Dokumentenanalysen und aggregierte Daten, die Aufschluss über bisheriges Akteurverhalten und bisherige Akteurpositionierungen liefern können, als auch auf Interviews mit Handlungsträgern der Akteure zurückgegriffen.

Geleitet wird die Analyse von drei aufeinander aufbauenden inhaltlichen Arbeitshypothesen, die sich, ähnlich wie die Grundannahmen zur theoretischen Annäherung (vgl. Kapitel 4.3), aus der im Kapitel 3 beschriebenen Ausgangssituation und dem Forschungsstand (Kapitel 2) ableiten lassen und direkt auf die Grundelemente des AZI – Akteure, Akteurkonstellationen und Akteurinteraktionen – beziehen. Die Prüfung der Hypothesen zu den genannten

Elementen ermöglicht es, das „Zusammenspiel von korporativen Akteuren wie Ministerien, Verbänden oder politischen Parteien bei der Herstellung verbindlicher Entscheidungen“ (Treib 2015: 277) zu erfassen und die Gestaltung der deutschen Anti-Dopingpolitik zu entschlüsseln. Abschließendes Ziel ist es, mit Hilfe der Hypothesenprüfung zu bewerten, ob es in der Anti-Dopingpolitik in Deutschland einen kontinuierlichen und genuinen Institutionalisierungsprozess gibt, der aktiv von den beteiligten Akteuren vorangetrieben wird, oder ob Änderungen jeweils nur eine erzwungene Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen.⁴³

Um Hypothesen aufstellen zu können, ist es zunächst erforderlich, Orientierungspunkte zu identifizieren, die inhaltliche Annahmen ermöglichen. Zu diesem Zweck ist eine Zuordnung der bisherigen Erkenntnisse zur Anti-Dopingpolitik (und zur Sportpolitik) auf die Akteure, Akteurkonstellationen und Akteurinteraktionen sehr hilfreich. Dies geschieht auf Basis der bekannten Rahmenbedingungen bzw. der beschriebenen Ausgangslage und führt zu folgenden drei Arbeitshypothesen:

4. Da sich die Anti-Dopingpolitik im Schnittfeld von Sport und Staat abspielt, lässt sich aus dem institutionellen Kontext eine Vielzahl relevanter **Akteure** ableiten. Die Akteure verfügen dabei über ganz unterschiedliche Machtressourcen, um neue Regelungen zu beeinflussen und beschlossene Maßnahmen im eigenen Interesse umzusetzen, aber auch um diese zu boykottieren oder zu konterkarieren.
5. Die Struktur des Policy-Netzwerkes bedingt eine hohe Veränderungsresistenz. Neue Regelungen werden nur im Falle von erheblichem Handlungsdruck auf alle Akteure beschlossen – resultierend z.B. aus Beschlussfassungen auf internationaler Ebene oder öffentlichem Druck in Folge von prominenten Dopingfällen. Entscheidungsprozesse dauern lange. Die **Akteurkonstellationen** in der Anti-Dopingpolitik können deshalb am besten mit spieltheoretischen Modellen beschrieben werden, die für konsensuale Lösungen eine hohe Auszahlung vorsehen.
6. Die **Akteurinteraktionen** erfolgen auf dem Wege der Verhandlung bzw. des distributiven Bargainings. Die Delegation der vollständigen Zuständigkeit –

⁴³ Zu den Grundsätzen der Hypothesenformulierung vgl. Behnke et. al. (2010): 33-42

ohne eine weitere Einflussnahme der staatlichen und verbandlichen Akteure – auf eine unabhängige Kontrollinstanz ist auf Grund der gesellschaftlichen und somit auch politischen Mechanismen im Umgang mit dem Thema Doping höchst unwahrscheinlich. Auch eine ausreichende Finanzierung der Arbeit der Kontrollinstanz ist fraglich.

Grundlage für die Annahmen der ersten Hypothese ist zunächst die Beschreibung der dopingbegünstigenden Konstellationen von Bette/Schimank (2006a). Ausgehend davon, dass es eine ganze Reihe unterschiedlicher Akteure (Verbände, Sponsoren, Medien etc.) gibt, die durch ihr Agieren Einfluss darauf nehmen, ob Sportler sich zum Einsatz verbotener Mittel und Methoden entscheiden, stellt sich die Frage, welche dieser Akteure auch Einfluss auf den Umgang der Politik mit dem Thema Doping haben. Orientiert man sich diesbezüglich an den vorliegenden Erkenntnissen zur Sportpolitik (vgl. Kapitel 4.1), so ist klar, dass insbesondere die Sportverbände in der Vergangenheit großen Einfluss auf die Ausgestaltung des staatlichen Vorgehens hatten und noch immer haben. Darüber hinaus hat sich die Bandbreite der Akteure, deren Positionen in sportpolitische Entscheidungsprozesse einfließen, in den letzten Jahren maßgeblich erweitert. Zudem wird die Sportpolitik stärker von parteipolitischen Interessenlagen geprägt als in der Vergangenheit. (vgl. Winkler/Karhausen 1987; Meier/Fuchs 2012)

An diese Überlegungen knüpft auch die zweite Hypothese an: Die bisherigen Erkenntnisse zum Umgang mit dem Thema Doping in der Bundesrepublik, insbesondere die historische Perspektive mit Bezug Fokus auf das Verhältnis von Staat und Sport (vgl. Krüger et al. 2013), legen nahe, dass die Akteurkonstellationen in der deutschen Anti-Dopingpolitik in der Vergangenheit kaum schnelles oder nicht abgestimmtes Vorgehen einzelner Akteure begünstigt haben. Zudem kam es nur selten zu Änderungen, wenn kein konkreter externer Anlass entsprechende Handlungsaktivitäten hervorgerufen hat.

Bezieht man die Erkenntnisse zur Entwicklung der Dopingbekämpfung auf internationaler, insbesondere auch europäischer Ebene mit ein (vgl. Mittag/Wendland 2013; Kornbeck 2015 sowie Hanstad et al. 2008), so scheinen in vielen Fällen Wechselwirkungen zwischen internationalen Entwicklungen und nationalem Vorgehen bestanden zu haben – oft im direkten Zusammenspiel mit

Dopingskandalen. (vgl. Krüger et al. 2013: 113-115) Auch ein Blick auf die Rezeptionsgeschichte des Dopings lässt vermuten, dass es sich bei den ursprünglichen Handlungsanlässen vielfach um medial aufgegriffene Enthüllungen gehandelt hat. (vgl. Meier et al. 2013)

Die dritte und letzte Hypothese baut ebenfalls auf vorliegenden Erkenntnissen auf: Insbesondere die Beschreibungen vergangener Entscheidungs- und Debattenprozesse – etwa vor der Gründung der Nationalen Anti Doping Agentur (vgl. Krüger/Nielsen 2013) oder in Bezug auf ein Anti-Doping-Gesetz (vgl. Krüger et al. 2013: 120-124) – deuten darauf hin, dass Verhandlungen zwischen unterschiedlichen sportpolitischen Akteuren von Delegations- und Verteilungsfragen geprägt wurden und selten zu einer einseitigen Stärkung einzelner Handlungsträger geführt haben. Ähnlich wie die vermutete Akteurvielfalt scheinen auch die Abläufe dieser Interaktionsprozesse in weiten Teilen auf das schon von Winkler/Karhausen (1987) beschriebene enge Zusammenwirken von Staat und Sport zurückzuführen zu sein.

Die Aufgabenstellung der folgenden Kapitel ist es, die benannten Hypothesen systematisch mit dem Instrumentarium des Akteurzentrierten Institutionalismus zu überprüfen, um den politikwissenschaftlichen Erkenntnisstand zu erweitern bzw. zu aktualisieren. Dabei gilt: Je stärker sich die drei Hypothesen durch die Untersuchung bestätigen, desto unwahrscheinlicher ist es, dass ein von den nationalen Akteuren gesteuerter, willentlicher Institutionalisierungsprozess festgestellt werden kann. Die Prüfung der Hypothesen muss anhand mehrerer Schritte erfolgen. Zunächst gilt es, Merkmale zu bestimmen, die helfen, die Hypothesen zu bestätigen oder zu widerlegen.

Zur **Prüfung der ersten Hypothese** ist es notwendig, alle *Akteure* zu bestimmen, die in der Anti-Dopingpolitik eine Rolle spielen, und zu eruieren, über welche *Machtressourcen* sie jeweils verfügen. Da Scharpf davon ausgeht, dass zunächst die Menge der Interaktionen festgestellt werden muss, bevor die beteiligten Akteure bestimmt werden können (vgl. Scharpf 2000: 86), bietet es sich an, verschiedene abgeschlossene Entscheidungs- und Implementationssituationen in der Anti-Dopingpolitik zu betrachten und in einzelne (verknüpfte) Interaktionen zu zerlegen. So gingen etwa der Gründung der Nationalen Anti Doping Agentur Verhandlungen sowohl zwischen Bundesregierung und organisiertem Sport als auch innerhalb des

DSB sowie zwischen Bund und Ländern und mit möglichen Sponsoren voran. Hinzu kommt, dass das Vorhaben entscheidend von der Entwicklung des institutionellen Kontextes und der handelnden Akteure auf internationaler Ebene geprägt wurde. (vgl. Wewer 2010: 53-66; Krüger et al. 2013: 116-120) Ähnlich umfangreich gestalten sich Interaktionen, wenn es um die Revision oder Neugestaltung des staatsrechtlichen Rahmens der Dopingbekämpfung geht. Hier sind nicht nur die Regierung, Bundestag und Bundesrat beteiligt; im Zuge von Ausschussberatungen, Anhörungen etc. versucht auch eine Reihe weiterer Akteure, ihre Machtressourcen zu nutzen, um das Ergebnis so zu beeinflussen, dass der Einigungspunkt möglichst ihren eigenen Präferenzen entspricht. Zudem müssen – neben den üblichen Verfahrensabläufen eines Gesetzgebungsprozesses – auch hier zusätzliche institutionelle Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, etwa die von Deutschland ratifizierte UNESCO-Konvention oder das Europaratsabkommen zur Bekämpfung des Dopings.

Es folgt eine genauere Analyse der Akteure, um sie kategorisieren und Rückschlüsse über ihre Handlungsorientierungen und Machtressourcen gewinnen zu können. Da davon ausgegangen wird, dass die Akteurpositionen in der Anti-Dopingpolitik sich am besten mit der Hilfe von Netzwerküberlegungen beschreiben lassen, muss über die Frage nach den Machtressourcen (und den damit verbundenen Vetomöglichkeiten) hinaus die *Position der einzelnen Akteure im Netzwerkzusammenhang* bestimmt werden.

Die Kombination aus der Rolle der Akteure bei vergangenen Entscheidungs- und Implementationsprozessen, ersichtlichen Festlegungen der Akteuraufgaben im Rahmen des institutionellen Kontexts sowie der Erhebung von Interaktionspartnern der einzelnen Akteure ermöglichen es, eine erste verlässliche Darstellung eines qualitativen Netzwerkes zu erstellen.

Durch die *Betrachtung des Gesamtnetzwerkes* wird deutlich, welche der Akteure in der Position sind, eine neue Regelung vorzuschlagen oder voranzubringen, aber auch, welche Akteure den Beschluss oder die Umsetzung einer Regelung erschweren oder blockieren könnten. Hieraus lassen sich die zentralen spieltheoretischen Konstellationen ableiten. Diese Bestimmungen sind zur ***Prüfung der zweiten Hypothese*** notwendig.

Aufbauend auf den bisherigen Forschungsergebnissen zum Thema Doping in Deutschland (vgl. Krüger et al. 2013), scheinen mehrere Teilspele wahrscheinlich zu sein: Zum einen geht es um eine Zuordnung des Verhältnisses von Staat und Sport zu einem Spieltypus, insbesondere vor dem Hintergrund der Zuständigkeit für die Festlegung von (gesetzlichen) Regeln, zum anderen aber auch um die Darstellung des Konfliktes bezüglich der Finanzierung der Dopingbekämpfung.

In der vorliegenden Arbeit liegt der Fokus dabei insbesondere auf den Entwicklungen in der 17. und 18. Legislatur des Deutschen Bundestages. Durch eine Betrachtung des Beratungs- und Gesetzgebungsverlaufs zum Anti-Doping-Gesetz (AntiDopG) und eine Analyse der letzten Entscheidungen in Bezug auf die Nationale Anti Doping Agentur und ihre Finanzierung werden sowohl die Annahmen zu den Akteuren aktualisiert als auch die Vermutungen zu Netzwerkbeziehungen und spieltheoretischen Modellierungen einer Überprüfung unterzogen. In diesem Zusammenhang muss auch der *Zeitraum* erhoben werden, der zwischen dem Eintritt einer Policy-Idee in den politischen Prozess bis zu deren Umsetzung in Form einer verbindlichen Regel/ eines Gesetzes vergeht. Die Problematik, dass dem Akteurzentrierten Institutionalismus keine Prognosefähigkeit zugeschrieben wird, kann durch die Betrachtung aktueller Entscheidungen vor dem Hintergrund der Entwicklungen seit der Wiedervereinigung umgangen werden.

Um die dritte Hypothese zu prüfen, werden die gewählten Interaktionsformen in konkreten Entscheidungssituationen betrachtet. Zudem wird analysiert, ob einer der Akteure über die Möglichkeit verfügte, einseitig die Form der Interaktion zu verändern und auf diesem Wege das Ergebnis in seinem Sinne zu beeinflussen. Der Fokus liegt dabei sowohl auf Entscheidungen zur Ausbildung oder Veränderung von Institutionen – insbesondere, wenn durch sie Zuständigkeitsfragen geregelt werden – als auch auf der Verteilung der finanziellen Verantwortung für die Dopingbekämpfung.

Im weiteren Verlauf werden dann, auf den Netzwerkzusammenhängen und den identifizierten Spielen aufbauend, drei Szenarien beschrieben und als Punkte im Verhandlungsraum dargestellt.

Szenario A) Kleinster gemeinsamer Nenner – Alles bleibt wie gehabt

Szenario B) Klare Kompetenzen – Der Staat übernimmt das Ruder

Szenario C) Unabhängige Instanz – Staat und Sport stärken die NADA

Anhand verschiedener unabhängiger Variablen, welche sich auf die inhaltlichen Positionen der Netzwerkakteure beziehen, wird dann geprüft, welche zukünftige Entwicklung am wahrscheinlichsten ist. Insbesondere die Analyse der inhaltlichen Akteurpositionen in den identifizierten zentralen spieltheoretischen Zweierkonstellationen liefert entscheidende Hinweise für mögliche Entwicklungstrends.

Auf Basis der Hypothesenprüfung und der prognostizierten Entwicklungstrends wird abschließend eine Bewertung vorgenommen, ob insgesamt von einer genuinen Ausbildung funktionaler Institutionen in der deutschen Anti-Dopingpolitik gesprochen werden kann und sollte.

4.5.1 Auswahl der abhängigen und unabhängigen Variablen

Ausgehend vom gewählten theoretischen Ansatz sowie den beschriebenen Überlegungen zur Hypothesenprüfung ergeben sich drei abhängige Variablen, deren Ausprägungen bestimmt und zur Bewertung der Hypothesen herangezogen werden können. Diese abhängigen Variablen entsprechen den zentralen Elementen des Akteurzentrierten Institutionalismus: den *Akteuren (AV 1)*, den *Akteurkonstellationen (AV 2)* und den *Akteurinteraktionen (AV 3)*.

Um die Ausprägung der abhängigen Variablen beschreiben zu können, müssen eine Reihe von Fragen in Bezug auf den institutionellen Kontext sowie die (inhaltlichen) Akteurpositionen beantwortet werden, wobei die genaue Formulierung der Fragen sich aus dem bisherigen Forschungsstand und dem Erkenntnisinteresse wie folgt ableiten lassen lässt:

Während eine unabhängige Variable – *Der Zeitraum zwischen Einführung einer Policy-Idee und deren gesetzlicher Umsetzung (UV 1)* – sich keinem der einzelnen Akteure direkt zuordnen lässt, sondern sich auf den Verlauf des Policy-Zyklus

bezieht, lassen sich neun weitere Variablen identifizieren und direkt mit Blick auf die beteiligten Akteure erheben. Wichtig ist dabei, mit der Erhebung der *Interaktionspartner (UV 2)* der bereits bekannten Akteure zu beginnen, da diese Variable Rückschlüsse auf weitere, bisher nicht erkannte Akteure in der Anti-Dopingpolitik erlaubt.

Eine Reihe anderer unabhängiger Variablen liefert zusätzliche Informationen zu den Akteuren im Netzwerk, insbesondere in Bezug auf ihre Ressourcen und Netzwerkpositionen. Dabei handelt es sich um *die Möglichkeit, eine kohärente Regelung zu blockieren (Veto-Spieler-Position) (UV 3)*, *die Einbringungsmöglichkeit und -frequenz neuer Policies (UV 4)* sowie *die jeweilige Rolle beim Beschluss und der Implementierung neuer Regelungen (UV 5)*.

Zudem werden auch die inhaltlichen Präferenzen der Akteure sowie ihre Position zur weiteren Entwicklung der Anti-Dopingpolitik erhoben. Die Variablenauswahl orientiert sich dabei zum einen an den bisherigen Erkenntnissen zur Entwicklung der Anti-Dopingpolitik seit 1990, insbesondere jedoch auch an einer ersten Auswertung der protokollierten Diskussionen und Beschlüsse von Bundestag, Sportministerkonferenz und DOSB zu diesem Themenfeld. Ins Auge fällt bei dieser Einstiegsauswertung als erstes die Frage nach der Zuständigkeit von Staat und Sport – sowohl für die Ausgestaltung als auch für die Finanzierung der Dopingbekämpfung. Daher wurden in der Auswertung der schriftlichen Quellen und auch in den Interviews *die Position zur Zuständigkeit für die Dopingbekämpfung (Autonomie des Sports, Notwendigkeit eines staatlichen Anti-Doping-Gesetzes) (UV 6)* sowie *die Einstellung zur Finanzierung der Dopingbekämpfung (Zuständigkeit, notwendiges Ausmaß) (UV 7)* erhoben.

Seit der Gründung der Nationalen Anti Doping Agentur sind immer wieder auch die Qualität und der Aufgabenzuschnitt der NADA sowie die Bereitschaft, weitere Kompetenzen an die Organisation zu übertragen, ein Thema für die politische Debatte und die Diskussion im organisierten Sport. Daher wurden zusätzlich *die Delegationsbereitschaft (Bereitschaft zur Abgabe eigener Kompetenzen etc.) (UV 8)* und *die Position in Bezug auf die Rolle der NADA (Meinung zu Unabhängigkeit, zum Aufgabenzuschnitt) (UV 9)* ausgewertet bzw. abgefragt.

Zu guter Letzt wurde die Einstellung zu „neuen“ Mitteln im Kampf gegen Doping (unabhängige Ermittlungsinstanzen, Kronzeugenregelungen o.ä.) (UV 10) erhoben. Die Auswahl dieser Variablen zielte darauf ab, mögliche zukünftige Entwicklungen erkennen zu können, die nicht den zentralen Diskussionspfaden der vergangenen Jahre folgen.

Es ist dabei weder möglich noch sinnvoll, die unabhängigen Variablen jeweils allein auf eine der drei abhängigen Variablen zu beziehen. Stattdessen wird davon ausgegangen, dass die Gesamtheit der unabhängigen Variablen eine vollständige Bestimmung der Ausprägungen der abhängigen Variablen ermöglicht – wobei die meisten unabhängigen Variablen Einfluss auf mehr als nur eine der abhängigen Variablen ausüben (s. Tabelle 1).

Tabelle 1 - Übersicht über die abhängigen und unabhängigen Variablen

		Abhängige Variablen
AV 1		<i>Akteure (AV 1)</i>
AV 2		<i>Akteurkonstellationen (AV 2)</i>
AV 3		<i>Akteurinteraktionen (AV 3)</i>
	Bezug	Unabhängige Variablen
UV 1	AV 2	<i>Zeitraum zwischen Einführung einer Policy-Idee und Umsetzung</i>
UV 2	AV 1, AV 2, AV 3	<i>Interaktionspartner</i>
UV 3	AV 1, AV 2, AV 3	<i>Möglichkeit, eine kohärente Regelung zu blockieren</i>
UV 4	AV 1, AV 2, AV 3	<i>Einbringungsmöglichkeit und -frequenz neuer Policies</i>
UV 5	AV 1, AV 2, AV 3	<i>Rolle bei Beschluss und Implementierung neuer Regelungen</i>
UV 6	AV 1, AV 3	<i>Position zur Zuständigkeit für die Dopingbekämpfung</i>
UV 7	AV 1, AV 3	<i>Einstellung zur Finanzierung der Dopingbekämpfung</i>
UV 8	AV 1, AV 3	<i>Delegationsbereitschaft</i>
UV 9	AV 1, AV 3	<i>Position in Bezug auf die Rolle der NADA</i>
UV 10	AV 1, AV 3	<i>Einstellung zu „neuen“ Mitteln im Kampf gegen Doping</i>

Diese Arbeit unternimmt nicht den Versuch, durch eine Zuordnung von (Zahlen-) Werten auf Policy-Positionen eine mathematische Vergleichbarkeit herzustellen und daraus weiterführende Aussagen abzuleiten.⁴⁴ Um eine Darstellung von Positionen (im Verhandlungsraum und bezogen auf einzelne Akteure) zu ermöglichen, werden die Positionen zu den beschriebenen Variablen jedoch – ähnlich einer Likert-Skala – fünfstufig intervallskaliert. (vgl. Diekmann 2010b: 286-290) Dabei steht der niedrigste Wert (-2) jeweils für eine deutliche Ablehnung einer Position, während der höchste Wert (+2) eine vollständige Zustimmung widerspiegelt. Werden zwei unterschiedliche Positionen verglichen, so signalisiert der Wert -2 die Zustimmung zu der einen Position, während +2 das vollständige Einverständnis mit der anderen Position bedeutet. Der Wert 0 repräsentiert immer eine neutrale Haltung. Im Verhandlungsraum entspricht diese dem Status quo bzw. dem Schnittpunkt der beiden Achsen.

Die Werte -1 und 1 werden dann vergeben, wenn von Seiten der Akteure selbst Einschränkungen bzw. Konditionierungen bezüglich einer Positionierung formuliert oder leicht abweichende Positionen in unterschiedlichen Quellen festgestellt wurden.

Da die Zuordnung der Werte ausschließlich der graphischen Darstellung, nicht aber der inhaltlichen Auswertung dient, werden diese nicht abgegeben bzw. aufgelistet.

4.5.2 Erhebung: Interviews und Dokumentenauswahl

Eine ganze Reihe der Ausprägungen der unabhängigen Variablen lässt sich direkt aus dem bestehenden institutionellen Kontext ableiten, d.h. zum einen aus den Regelungen, die das politische System der Bundesrepublik Deutschland und die Struktur des Politikfeldes Sport bestimmen (Grundgesetz, Wahlrechtsgrundsätze, Sportberichte etc.), und zum anderen aus den Regelungen zur Dopingbekämpfung (WADC, NADC, UNESCO-Konvention, ADG etc. – s. Kapitel 3.3).

⁴⁴ Zu den Möglichkeiten und Grenzen, Policy-Präferenzen auf Basis von kodierten Texten zu skalieren, vgl. exemplarisch Lowe et al. 2011 sowie Benoit et al. 2012

Um zusätzlich die Akteurpositionen- und wahrnehmungen bestimmen und interpretieren zu können, wird auf qualitative Daten aus unterschiedlichen Quellen – Dokumentenanalyse und strukturierte Leitfadeninterviews – zurückgegriffen. Dabei erfolgt die Auswahl der Datenquellen ebenso wie die Entscheidung über die Interviewpartner auf der Grundlage des bisherigen Forschungsstandes und wird während des Erhebungsprozesses auf Basis der entstehenden weiterführenden Fragen und Erkenntnisse ergänzt. Die Präferenz für den angewendeten Methodenmix unterschiedlicher qualitativer Verfahren gründet sowohl auf der Annahme, dass beim Doping eine gewisse inhaltliche Brisanz vorliegt (die quantitative Verfahren nur ungenügend wiedergeben können), als auch auf der Erkenntnis, dass standardisierte Befragungsmethoden die Antwortmöglichkeiten der Gesprächspartner einschränken und somit die Möglichkeit weiterführender Erkenntnisse begrenzen. (vgl. Kautz 2011: 64; Schaffrath 2006:181; Scholl 2003:67) Durch die gewählte Kombination aus der Auswertung bereits vorhandener schriftlicher Quellen und zusätzlich erhobener Interviewdaten können zudem frühere und aktuelle Akteurpositionen abgeglichen sowie Interpretationsfehler und Einflusseffekte auf das Antwortverhalten – etwa soziale Erwünschtheit (vgl. Scholl 2003: 207) – ausgeschlossen werden.⁴⁵

Dabei dienen die schriftlichen Quellen als Erstzugang zum Forschungsgegenstand. Die Mehrheit der Positionen und Debatten zur Anti-Doping-Politik ist über Protokolle, Beschlüsse sowie Positionspapiere gut dokumentiert und deshalb klar nachvollziehbar. Im Gegensatz zu den Interviews unterliegt gerade die protokollarische Darstellung vergangener Entscheidungsprozesse keiner nachträglichen Interpretation des eigenen Verhaltens durch die Akteure selbst. Spätere Entwicklungen, Erkenntnisse und resultierende Positionswechsel haben auf die Darstellung keinen Einfluss.

Verwendet wird daher zum einen eine nahezu klassische Auswahl von schriftlichen Quellen aus dem Bereich der (inter)nationalen Politikgestaltung, beginnend mit dem

⁴⁵ Während die berufliche Tätigkeit des Verfassers dieser Arbeit für den Zugang zu Gesprächspartnern und schriftlichen Quellen durchaus von Vorteil war, warf sie auch eine relevante methodische Frage in Bezug auf die Interviewdurchführung auf: Um die Antworten der Gesprächspartner nicht zu beeinflussen, wurde die berufliche Situation des Interviewers gegenüber den Gesprächspartnern nicht offensiv thematisiert. Bei Nachfragen zur Person wurde jedoch die berufliche Tätigkeit offengelegt und die strikte Trennung zur wissenschaftlichen Arbeit erläutert.

Jahr 1990. Um die Aktualität der Forschungsergebnisse zu gewährleisten, wird der Fokus stärker auf die beiden letzten Legislaturperioden des Bundestages (2009-2013, 2013-2017) gelegt, die Zeit seit der Wiedervereinigung jedoch auch umfassend einbezogen, um längerfristige Entwicklungstrends identifizieren zu können.⁴⁶ Die Dokumentenauswahl beinhaltet Gesetzes- und Vertragstexte (auf nationaler und internationaler Ebene), Protokolle und Berichte (insbesondere der Bundesregierung, des Bundestages und seiner Ausschüsse sowie des Bundesrates, der Sportministerkonferenz, des DOSBs und seiner Mitgliedsverbände), Parteiprogramme, Regierungserklärungen, Koalitionsverträge sowie Presseerklärungen und Zeitungsberichte. Die Auswertung dieser Quellen wurde auf Basis der üblichen Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse⁴⁷ durchgeführt, die Ergebnisse wurden mit Hilfe eines vorgegebenen, aber ergänzungsoffenen inhaltlichen Kategoriensystems geordnet. (vgl. Behnke et al. 2010: 363)

Hinzu kommen zum anderen eine Reihe von problemzentrierten Leitfadeninterviews, die im Zeitraum zwischen Dezember 2013 und Januar 2015 mit jeweils repräsentativen Vertretern der identifizierten Akteure in der Anti-Dopingpolitik sowie mit Experten durchgeführt wurden.⁴⁸ Die Interviews wurden aufgezeichnet, im Anschluss nach den gängigen Transkriptionsregeln der Sozialwissenschaften verschriftlicht (vgl. Mayring 2002) und auf Basis eines mehrstufigen Verfahrens ausgewertet. (vgl. Mayer 2013)⁴⁹

Da die Interviews in erster Linie eine Ergänzung aus Akteurperspektive zu den vorliegenden schriftlichen Quellen bieten, dienen die Ergebnisse der Befragungen nur dort, wo Positionen einzelner Akteure nicht klar ersichtlich sind oder schriftliche Hintergrundinformationen zu bestimmten Verhaltensweisen nicht vorliegen, als

⁴⁶ vgl. zur Auswahl von „prozessgenerierten verbalen Daten“ Behnke et al. (2010): 284-288

⁴⁷ Zur qualitativen Inhaltsanalyse vgl. Diekmann (2010b): 607-613; Behnke et al. (2010): 352-357; sowie Mayring (2008) und Lamnek (1995). Bei der Auswertung und inhaltlichen Kategorienzuzuordnung sowohl der vorliegenden Dokumente als auch der transkribierten Interviews wurde unterstützend das Programm MAXQDA genutzt.

⁴⁸ Der Großteil der Interviews wurde zwischen Dezember 2013 und August 2014 durchgeführt. Auf Basis der Erkenntnisse dieser Interviews wurden zu einem späteren Zeitpunkt ergänzend drei weitere Gespräche geführt. Zur Auswahl von Interviewpartner sowie den unterschiedlichen Möglichkeiten der Befragung vgl. exemplarisch Behnke et al. (2010) sowie Mayer (2013).

⁴⁹ Für einen vertieften Einblick in die Verfahren der Auswertung qualitativer Interviews vgl. Mühlfeld/Windolf (1981); Lamnek (1995) sowie Bogner/Littig/Menz (Hrsg./2009)

primäre Quellen. Erkenntnisse aus den Befragungen werden jedoch immer mit den weiteren vorhandenen Quellen – auch den anderen Leitfadeninterviews – abgeglichen.

Darüber hinaus ermöglichen die Interviews den Vergleich des eigenen Rollenverständnisses der Akteure mit ihren schriftlich dokumentierten Positionen und befähigen zu Rückschlüssen in Bezug auf interne und externe Erwartungshaltungen. Auf diesem Weg lassen sich Akteuridentitäten beschreiben und auch das normative Rollenverständnis der einzelnen Akteure entschlüsseln. Die Anwendung mündlicher Befragungen ist insbesondere auch deshalb von großer Relevanz, da die Möglichkeit besteht, dass sich im Rahmen von Interviews Beziehungen zwischen einzelnen Akteuren herauskristallisieren, die im Rahmen einer reinen Dokumentenanalyse nicht erkennbar wären.

Für die inhaltliche Zusammenfassung der Gesprächsergebnisse wurden dieselben Kategorien verwendet, die bereits für die Dokumentenanalyse entwickelt und im Rahmen der Auswertung fortgeschrieben wurden.

5 Darstellung und Auswertung der empirischen Annäherung

Während die Sportpolitik insgesamt eine eher untergeordnete Rolle im politischen Prozess zu spielen scheint, haben spätestens die Berichterstattung über das Forschungsprojekt „Doping in Deutschland von 1950 bis heute“ sowie die Erkenntnisse der Münsteraner Projektgruppe zum Verhältnis von „Sport und Staat“ (vgl. Krüger et al. 2013) und zur „Rezeptionsgeschichte des Dopings“ (vgl. Meier et al. 2013) deutlich gemacht, welche exponierte Rolle der Dopingbekämpfung sowohl im Politikfeld Sport als aber auch darüber hinaus zugestanden werden muss. Bereits in Kapitel 3.2. wurde ein Überblick über die wichtigsten Rahmendaten der deutschen Anti-Dopingpolitik seit 1990 gegeben. Diese Eckpunkte dienen nun als Ausgangsbasis, um zu identifizieren, in welchen Arenen das Politikfeld Anti-Dopingpolitik verhandelt wird und welche Akteure dabei eine Rolle spielen.

5.1 Die Akteure: Ziele, Ressourcen, (Netzwerk-)Positionen und Strategien

Ausgehend von der Annahme, dass die deutsche Sportpolitik noch immer stark neokorporativen Grundzüge trägt (vgl. Meier/Fuchs 2012: 21), überrascht es nicht, dass als zentrale Arena der politischen Auseinandersetzung mit dem Thema Dopingbekämpfung der Sportausschuss des Deutschen Bundestages identifiziert werden kann. Während eine Durchsicht der Plenarprotokolle der letzten 25 Jahre ergibt, dass Bundestagsreden zum Thema Sport und Doping in nicht wenigen Fällen lediglich zu Protokoll gegeben wurden, war das Thema Doping insbesondere in der 16.-18. Legislaturperiode fester Bestandteil der Tagesordnungen des Sportausschusses (vgl. BT-Webarchiv 2010/2013/2016; Interview Böhm 2014), welcher als „vorbereitendes Beschlussorgan“ der Parlamentsarbeit dient. (vgl. Becker 2011: 186) Im Zuge der Vorbereitung der Parlamentsarbeit hat der Sportausschuss dabei die Rolle eines Austausch- und Debattenortes eingenommen, in dessen Rahmen nicht nur der Dialog zwischen den im Bundestag vertretenen Parteien sowie der Bundesregierung organisiert wird, sondern auch externe Gäste, allen voran der DOSB und die NADA, zu Wort kommen. Neben diesen regelmäßigen Gästen lud der Sportausschuss in den vergangenen Jahren immer wieder auch weitere nationale sowie internationale Sachverständige, darunter Vertreter von WADA, IOC oder auch der Nationalen Anti Doping Agentur der USA (USADA), ein.⁵⁰

Eine besondere Rolle kommt im Rahmen der Ausschussberatungen denjenigen Experten zu, die zu den Beratungen über die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Dopingbekämpfung hinzugezogen werden. Neben dem DOSB und der NADA wurde hier zuletzt auch einigen Athleten eine Stellungnahme ermöglicht. Bei den weiteren Sachverständigen handelte es sich in der Regel um verschiedene Rechtsexperten mit unterschiedlichen juristischen bzw. kriminalistischen Schwerpunkten, von denen einige bereits mehrfach um eine

⁵⁰ Als Beispiele für den Austausch mit externen Gästen sollen an dieser Stelle die Behandlung der Punkte „Bilanz und künftige Arbeitsschwerpunkte der WADA – Deutschlands Antidopingkampf im internationalen Vergleich“ (vgl. SpA-P 17/34) sowie „Strategien und Instrumente in Dopingverfahren in den USA und in Deutschland“ (vgl. SpA-P 17/69), die Beratung der Anti-Dopingberichte (vgl. u.a. SpA-P 17/63), die Anhörung von Sachverständigen zum Thema Doping im Jahr 2006 (SpA-P 16/17) und das gemeinsame Fachgespräch mit dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zum Thema „Gendoping“ (vgl. SpA-P 16/49) genannt werden.

Stellungnahme gebeten wurden. (vgl. SpA-P 16/36; SpA-P 17/65 sowie SpA-P 18/32)

Bedingt durch das föderale System der Bundesrepublik, spielen – gerade in Bezug auf die nationale Anti-Doping-Gesetzgebung – auch die Interessen der Bundesländer eine wichtige Rolle. So nutzten sowohl Baden-Württemberg (vgl. BRD 266/13) als auch Bayern (vgl. BRD 658/06) den Bundesrat, um ihre eigene Vorstellung einer nationalen Anti-Doping-Gesetzgebung einzubringen. Zudem bezog der Bundesrat entsprechend seiner Rolle als Mitwirkungsorgan der Länder bei der Gesetzgebung Stellung zu geplanten Gesetzesänderungen der Bundesregierung – trotz regelmäßiger Änderungswünsche gelang diese Abstimmung jedoch in der Regel, ohne den Vermittlungsausschuss anzurufen.⁵¹ (vgl. Schmidt 2007: 202-207) Auch befasste sich der Bundesrat mit der Ratifizierung der UNESCO-Konvention gegen Doping im Sport (vgl. BRD 55/07B) sowie dem Europarats-Übereinkommen gegen Doping (vgl. BRD 858/93B) und dem zugehörigen Zusatzprotokoll aus dem Jahr 2002. (vgl. BRD 159/07B) Neben der Positionierung im Bundesrat setzen sich die Länder im Rahmen der Sportministerkonferenz aktiv mit ihrer eigenen Rolle im Rahmen der Anti-Dopingpolitik auseinander. Besondere Relevanz hat in diesem Zusammenhang die Funktion der Länder als Stakeholder der Nationalen Anti Doping Agentur. (vgl. SMK 2015; SMK 2014)

Gerade der Gründungsakt der Nationalen Anti Doping Agentur macht deutlich, dass in der Vergangenheit wesentliche Entscheidungen in der deutschen Anti-Dopingpolitik sowohl im Dialog zwischen Bundesregierung und dem DOSB als Interessenvertreter des organisierten Sports (damals noch DSB und NOK) getroffen worden sind als auch, dass die nationalen Entscheidungen stark durch die Entwicklungen auf internationaler Ebene beeinflusst wurden. (vgl. Krüger et al. 2013: 117-120; vgl. Kapitel 3.2) Daher müssen auch die zentralen transnationalen Akteure – namentlich die WADA, das IOC, aber auch die UNESCO, die Europäischen Union und der Europarat – in der Analyse der deutschen Anti-Dopingpolitik beachtet werden. Ebenfalls einbezogen werden müssen die übrigen Gründungsstifter und heutigen Stakeholder der NADA – dazu gehören neben dem

⁵¹ Als Beispiele für die genannte Form der Stellungnahme vergleiche die Bundesratsdrucksachen BRD 1029/97B; BRD 556/15B; BRD 223/07B sowie BRD 263/13B

Bund, den Ländern und dem DOSB auch (wechselnde) Unternehmen aus der Wirtschaft bzw. Sponsoren.⁵² (vgl. NADA 2016a)

Ein weiterer zentraler Akteur im politischen Prozess, der ebenfalls über einen ausgeprägten Einfluss auf den Bereich der Dopingbekämpfung verfügt, sind die Medien. Schreibt Gellner den Massenmedien generell eine „unmittelbare politische Relevanz“ (Gellner 2005: 546) zu, so spricht Philipp (2002) in Bezug auf den Dopingdiskurs von einem „erheblichen Machtpotenzial“. (vgl. Philipp 2002: 142) Als möglicher Beleg für diese These sind die Auswirkungen von Seppelts „Enthüllungen“ über Versäumnisse bei der NADA im Jahr 2006 anzusehen. (vgl. Kapitel 3.2.2; Seppelt 2007) Auch Untersuchungen zur „Rezeptionsgeschichte des Dopings“ (vgl. Meier et al. 2013) oder zu „Meinungen und Einstellungen von Sportjournalisten in Bezug auf Doping“ (vgl. Kautz 2011) deuten darauf hin, dass die Rolle der Medien in Bezug auf die Anti-Dopingpolitik nicht vernachlässigt werden sollte. Diese Annahmen stehen zudem im Einklang mit dem Vorgehen dieser Arbeit, in Anlehnung an Arts (2004) *Diskursive Macht* als eine der Ressourcen der Akteure im politischen System zu betrachten. (vgl. Kapitel 4.4.1) Im Gegensatz zu den anderen genannten Akteuren handelt es sich bei Rechtsexperten, Medien und Sponsoren um Akteurkategorien, die sich aus „Mitgliedern“ mit teils divergenten Wahrnehmungen und Präferenzen zusammensetzen und als Gruppe daher nicht über die Fähigkeit oder den Willen zum gemeinsamen strategischen Handeln verfügen. (vgl. Scharpf 200:107-110)

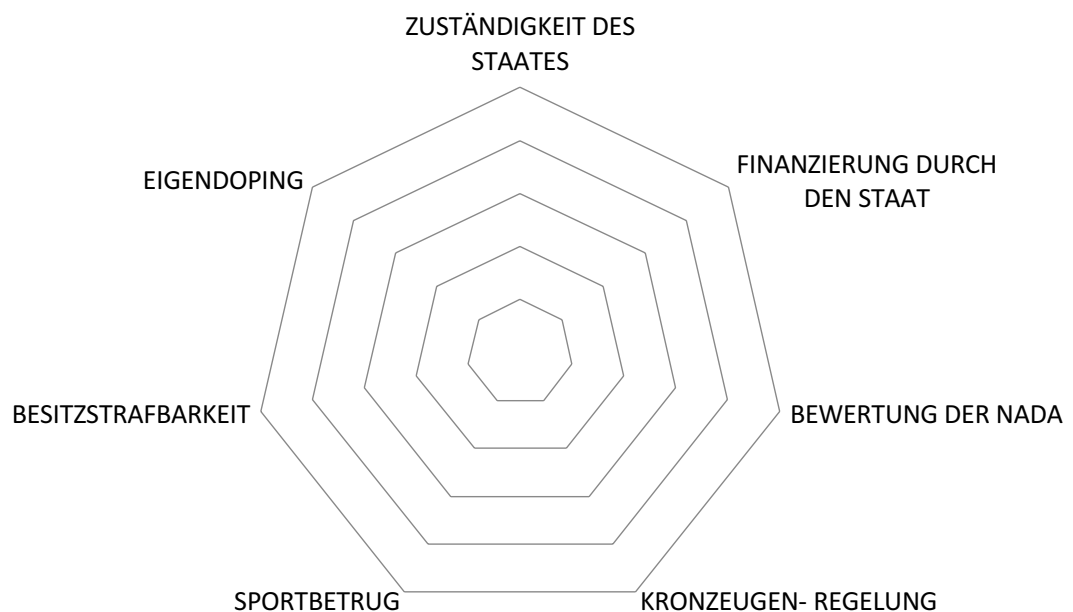
Das folgende Unterkapitel unterzieht die identifizierten Akteure mit Hilfe des Instrumentariums des Akteurzentrierten Institutionalismus einer genaueren Betrachtung. Dazu gehören sowohl die Zuordnung zu verschiedenen Akteurtypen als auch die Bestimmung der internen Entscheidungsregeln, der Akteurpräferenzen (mit besonderem Fokus auf die Interaktionsorientierung) und eine Analyse der zur Verfügung stehenden Machtressourcen sowie der zentralen Interaktionspartner. Auf diesem Weg lässt sich auch die Position eines Akteurs innerhalb des Policy-Netzwerkes und dessen unterschiedlichen Ebenen bestimmen.

⁵² Um die Liste der Stakeholder zu vervollständigen, müssen auch die Stiftung Deutsche Sporthilfe, die Stadt Bonn als Sitz und die Stadt Eschborn als Projektpartner der NADA genannt werden. Im Rahmen dieser Arbeit konnten jedoch wenig Anhaltspunkte darauf gefunden werden, dass diese drei Akteure eine signifikante Rolle in der deutschen Anti-Dopingpolitik einnehmen.

Darüber hinaus ist es für die weitere Analyse zwingend notwendig, auch die inhaltlichen Positionen der jeweiligen Akteure zu betrachten – nur so lassen sich vergangene Interaktionen und ihre Ergebnisse als Folge bestimmter Akteurkonstellationen einordnen und bewerten. In diesem Zusammenhang spielt insbesondere auch die Zuordnung von individuellen Akteuren zu kollektiven Bezugseinheiten eine Rolle. Als Beispiel sei hier die Frage genannt, ob Landesregierungen innerhalb des Bundesrates (oder der Sportministerkonferenz) parteipolitisch agieren oder vorrangig Länderinteressen vertreten. (vgl. Scharpf 2000: 113)

Zwecks Vereinfachung und Vergleich werden sieben zentrale Aspekte der inhaltlichen Akteurpositionen in einem Netzdiagramm dargestellt.

Abbildung 10 - Inhaltliche Positionen zur Dopingbekämpfung im Netzdiagramm



Quelle: Eigene Darstellung

Dabei handelt es sich um diejenigen der in Kapitel 4.5.1 beschriebenen unabhängigen Variablen, die sich auf inhaltliche Aspekte beziehen (*Position zur Zuständigkeit für die Dopingbekämpfung, Einstellung zur Finanzierung der Dopingbekämpfung, Position in Bezug auf die Rolle der NADA, Einstellung zu*

„neuen“ *Mitteln im Kampf gegen Doping*). Die Einstellung zu „neuen“ Mitteln im Kampf gegen Doping wird dabei ausdifferenziert und anhand der Bewertung der Einzelmaßnahmen *Einführung einer sportspezifischen Kronzeugenregelung*, des *Straftatbestands Sportbetrug*, der *uneingeschränkten Besitzstrafbarkeit* und des *Eigendopings* dargestellt. In der Mitte des Netzes wird eine negative Bewertung bzw. fehlende Zustimmung zu einer Maßnahme abgetragen. Die äußeren Bereiche des Netzwerkes bedeuten hingegen eine hohe Zustimmung bzw. eine positive Wertung. Dargestellt wird immer die Positionierung eines Akteurs in den Jahren 2015/2016.

5.1.1 Strategische Akteure im nationalen Zusammenhang: Bundesregierung, Bundesländer, Parteien und organisierter Sport

Erster Schritt zur vollständigen Erfassung und Beschreibung der Akteure in der deutschen Anti-Dopingpolitik ist eine Analyse derjenigen strategischen Akteure, die als Bestandteil des politischen Systems der Bundesrepublik identifiziert werden können und vorrangig im nationalen Zusammenhang agieren.

5.1.1.1 Die Bundesregierung

Ein zentraler Akteur im politischen System der Bundesrepublik Deutschland – auch in Sport- bzw. Dopingfragen – ist die Bundesregierung. Ordnet man sie einem der von Scharpf benannten Akteurstypen zu, so lässt sie sich nach Zusammensetzung, Handlungsorientierung und Kontrolle der Handlungsressourcen als *kollektiver Akteur im Sinne einer Koalition* einstufen. Insbesondere die Koalitionsverhandlungen zu Beginn einer Regierungszeit werden dabei von Verhandlungen auf dem Wege des distributiven Bargainings geprägt. Bei näherer Betrachtung lassen sich jedoch etliche *Kennzeichen eines korporativen Akteurs* erkennen. Zwar wird die Bundesregierung in der Regel von mehreren Regierungsfractionen getragen, die ihr eine Parlamentsmehrheit sichern (vgl. Schmidt 2007:185,193), jedoch verfügen die Mitglieder der Regierung, insbesondere die Person des Bundeskanzlers, nach Abschluss der Koalitionsvereinbarung und Ernennung bzw. Wahl durch das Parlament über einen nicht unerheblichen Handlungsspielraum. So hat laut Verfassung der Kanzler das organisatorische Kabinettsbildungsrecht, was es der regierungstragenden Parlamentsmehrheit

ermöglicht, das Kabinett an die wahrgenommenen Bedarfslagen anzupassen – traditionell ist der Bereich Sport dabei im Bundesministerium des Innern angesiedelt. Zudem verfügt der Kanzler über eine Richtlinienkompetenz, die es ihm erlaubt, die grundsätzlichen Ziele der Innen- und Außenpolitik seiner Regierung zu bestimmen. Unterhalb dieser Richtlinienkompetenz sind das Kollegialprinzip (gleichberechtigte gemeinsame Ausübung der Regierungsgewalt durch das Kabinett) sowie das Ressortprinzip, das eine *eigenverantwortliche Leitung des eigenen Aufgabenbereiches durch den zuständigen Minister* vorsieht, angesiedelt. (vgl. Schmidt 2007: 170/171) Bedingt durch diese Entscheidungsstrukturen verfügt der Innenminister über einen erheblichen Handlungsspielraum in Bezug auf die Sportpolitik der Bundesregierung und somit über einen gewissen Grad an Unabhängigkeit auch gegenüber den Regierungsfractionen. Im Rahmen ihrer sportpolitischen Aktivitäten sieht sich die Bundesregierung dabei in erster Linie für die Förderung des Spitzensports zuständig und definiert die eigene Akteuridentität in zentralen Fragen wie Doping als „*Partner des organisierten Sports*“:

Die Bundesregierung orientiert ihre Sportpolitik an der von der Verfassung vorgegebenen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern. Abgeleitet aus der ihm zufallenden staatlichen Außenrepräsentanz sieht der Bund sich dabei zunächst in der Aufgabe, den Spitzensport zu fördern. Die Förderung des allgemeinen Breitensports liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit der Länder. Aus gesamtstaatlicher Verantwortung für den Sport widmet sich die Bundesregierung ergänzend solchen Aufgabenstellungen, die die Rahmenbedingungen für eine angemessene Entwicklung des Breitensports begleiten und verbessern. [...] Ein wichtiges Thema der Sportpolitik des Bundes ist auch ‚Doping‘. Es verstößt gegen die sportliche Fairness und die Ethik im Sport, verzerrt den Wettkampf und behindert die Nachwuchsgewinnung. Der Bund unterstützt deshalb die konsequente Dopingbekämpfung durch den organisierten Sport und dessen Verbände. (BMI 2016)

Zu diesem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen Staat und organisiertem Sport gehört auch ein deutliches Eintreten für die Autonomie des Sports, wie es noch im 13. Sportbericht der Bundesregierung betont wird: „Maßgeblicher Grundsatz der vom BMI koordinierten Sportförderung des Bundes sind die Beachtung und Wahrung der Autonomie des organisierten Sports. Jede sportpolitische Maßnahme muss in Anerkennung der Unabhängigkeit und des Selbstverwaltungsrechts des Sports erfolgen, der sich selbst organisiert und seine Angelegenheiten in eigener Verantwortung regelt.“ (BTD 18/3523: 20) Zwischen den Sportverbänden und der

Bundesregierung besteht ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis: Bedingt durch das „Ein-Platz-Prinzip“ auf der einen Seite und die zentrale Rolle des Staates in der Sportförderung auf der anderen Seite sind sie aufeinander angewiesen, wenn sie die Grundlagen für einen erfolgreichen deutschen Spitzensport legen bzw. erhalten wollen. (vgl. Winkler/Karhausen 1985)

Das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Staat und Sport ist jedoch stets in Bezug zum *institutionellen Eigeninteresse* der Bundesregierung zu setzen. Diese muss der an sie gerichteten *normativen Rollenerwartung* gerecht werden und möglichst glaubhaft für einen sauberen Sport eintreten. Im 13. Sportbericht heißt es diesbezüglich: „Der Kampf gegen Doping ist ein Kernelement der Sportpolitik der Bundesregierung. Ein sauberer, manipulationsfreier Sport ist Grundvoraussetzung für die Sportförderung durch Bund, Länder und Gemeinden.“ (BTD 18/3523:80) Gerade in den Jahren nach der Wiedervereinigung wurde vor diesem Hintergrund ein stärkeres Engagement des organisierten Sports in Bezug auf die Dopingbekämpfung vom damaligen Innenminister Reiter und vom Sportausschuss des Deutschen Bundestages durch das Infragestellen der Partnerschaft zwischen Staat und Sport erzwungen.⁵³ (vgl. Krüger et al. 101,106-108) Die grundsätzliche Rollenaufteilung wurde jedoch nicht nachhaltig verändert. Im Dopingbericht aus dem Jahr 1994 heißt es vielmehr:

Für die Bekämpfung des Dopings setzt die Bundesregierung auf die Selbstregulierungskräfte des autonomen Sports. Allerdings steht die Bereitschaft zur Förderung des Leistungssports unter dem eindeutigen Vorbehalt, daß die — von den zuständigen internationalen und nationalen Sportorganisationen erlassenen — Bestimmungen gegen Doping angewendet werden und die geförderten Verbände dem Anti-Doping-Kontrollsystem des DSB beitreten. (BTD 12/7540: 13)

Im Sinne einer *solidarischen Interaktionsorientierung* bedeutete auch in der Folgezeit der Einsatz gegen Doping für die Bundesregierung in erster Linie einen Verweis auf die vorhandenen Selbstreinigungskräfte des autonomen Sports und die Finanzierung eines Teils der Dopingkontrollkosten. (vgl. BTD 12/7540: 13) Diese partnerschaftliche und konsensorientierte Haltung wurde auch in kritischen Phasen,

⁵³ Dabei ist die Rolle der Bundesregierung jedoch durchaus ambivalent zu bewerten, die aktivere Rolle kommt dem Sportausschuss zu: So wurden die maßgeblichen Veränderungsvorschläge gegenüber den Sportverbänden vor allem von den Bundestagsfraktionen vorangetrieben und unter Androhung einer 10%-Haushaltssperre durchgesetzt. (vgl. Krüger et al. 2013: 107/108)

bei Gesetzesänderungen – vor allem im Bereich des Arzneimittelrechts und bei der Verabschiedung von Maßnahmenpaketen – bewahrt. Interessenkonflikte zwischen Regierung und DOSB, etwa beim „Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport (DBVG)“, konnten durch Kompromisse entschärft werden.⁵⁴ Auch die Gründung der Nationalen Anti Doping Agentur im Jahr 2002 geschah in enger Abstimmung zwischen dem Bundesministerium des Innern und dem organisierten Sport. (vgl. Krüger et al. 2013: 117-124)

Diese solidarische Grundhaltung gegenüber dem organisierten Sport wich jedoch in der 18. Wahlperiode einer *stärker individualistischen Orientierung* der Bundesregierung, die eine „Unterstützung des organisierten Sports“ neu interpretiert und sich stärker darum bemüht, direktes staatliches Handeln als Lösung für das Dopingproblem zu präsentieren.

So heißt es in der Begründung für das Anti-Doping-Gesetz (AntiDopG)⁵⁵:

Die Maßnahmen des organisierten Sports allein sind aber angesichts der Dimension, die Doping im Sport und in der hierauf bezogenen organisierten Kriminalität sowohl quantitativ wie auch qualitativ angenommen hat, nicht ausreichend. Der Staat muss mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zum Schutz der Gesundheit und zum Schutz der Integrität des Sports sowie zur Kriminalitätsbekämpfung zur Dopingbekämpfung beitragen. Es geht zum einen angesichts der erheblichen Gesundheitsgefahren darum, mit Nachdruck gegen den illegalen Markt im Dopingbereich vorzugehen. Zum anderen muss auch staatlicherseits gegen Doping im organisierten Sport eingeschritten werden, damit nicht die ethisch-moralischen Grundwerte des Sports und damit seine Grundlagen beschädigt werden. (BTD 18/4898:2)

Zu den „Mitteln des Staates“, die der Kontrolle der Bundesregierung unterliegen, gehört dabei insbesondere die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Ausgeprägten Spielraum hat sie – getragen von den Regierungsfractionen im Parlament – vor allem in Bereichen, die nach Artikel 71 und 73 des Grundgesetzes in der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes liegen. Hinzu kommen weitere

⁵⁴ Das angesprochene Gesetz aus dem Jahr 2007 stellte den Besitz von Dopingsubstanzen „in nicht geringen Mengen“ unter Strafe. Diese Formel schuf einen Kompromiss zum Thema „Besitzstrafbarkeit“, mit dem auch der organisierte Sport einverstanden war: Entgegen der Alternative einer vollständigen Besitzstrafbarkeit zielte das Gesetz auf kriminelle Strukturen und „die Hintermänner“ ab. Für die Athleten hingegen blieb in erster Linie die Sportgerichtsbarkeit zuständig. (vgl. Krüger et al. 2013: 120-124)

⁵⁵ Inwieweit sich das Verhältnis von Sport und Staat durch die Verabschiedung des Anti-Doping-Gesetzes verändert hat, wird in Kapitel 5.2 näher betrachtet.

Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. (vgl. Schmidt 2007: 181; 183) Damit steht der Regierung ein hohes Maß an *regulatorischer Macht* und *Entscheidungsmacht* zur Verfügung, bzw. sie verfügt über die Möglichkeit, Verordnungen zu erlassen, Gesetze und Haushaltsentwürfe einzubringen und die Entscheidungen des Parlamentes direkt zu beeinflussen. Es gibt jedoch Einschränkungen: Dazu gehört, dass die Länder über den Bundesrat im Rahmen der verfassungsmäßigen Möglichkeiten „mitregieren“. Hinzu kommt, dass gerade in Bezug auf die Gesetzgebung Einigkeit zwischen den regierungstragenden Koalitionspartnern in der Bundesregierung bestehen muss. (vgl. Schmidt 2007: 184)

Als Exekutive auf Bundesebene verfügt die Regierung zudem über einen direkten Zugang zu den Medien und daraus resultierend über einen hohen Grad an *diskursiver Macht*. Allerdings unterliegt sie im gleichen Maße auch besonders den Mechanismen der Massenmedien und steht vor der Herausforderung, ihr politisches Handeln kontinuierlich darstellen und erklären zu müssen. (vgl. Schmidt 2007: 186/187)

Neben der Verfügungsgewalt über (finanzielle) Güter und sonstige Leistungen ist insbesondere auch der direkte Zugang zu fast allen Interaktionspartnern im Netzwerk als konkrete Handlungsressource zu nennen, die es der Regierung ermöglicht, Entscheidungen zu beeinflussen, den Dialog mit Verbänden zu suchen oder Runde Tische zu Themen wie der zukünftigen Finanzierung der Nationalen Anti Doping Agentur einzuberufen und Sponsoren, Ländervertreter und den Sport in gemeinsame Beratungen einzubeziehen. (vgl. Schmidt 2007: 183; BTDr 17/10737: 5-6) Da die Regierung zudem für die Aushandlung und Umsetzung internationaler Abkommen zuständig ist (wobei für bestimmte Bereiche der deutschen Außenpolitik trotz Exekutivdominanz der Parlamentsvorbehalt gilt) (vgl. Schmidt 2007: 305-319) und auch in direktem Austausch mit der WADA steht (vgl. Interview Böhm 2014), befindet sie sich in einer zentralen Position innerhalb des gesamten Policy-Netzwerks der deutschen Anti-Dopingpolitik. Dabei muss die Regierung jedoch als „Exekutive eines liberalen Verfassungsstaates“ innerhalb des Spielraums operieren, der ihr – wie beschrieben – durch die Verfassung, bestehende Gesetze und die richterliche Kontrolle der öffentlichen Gewalten gewährt wird. (vgl. Schmidt 2007: 185)

Betrachtet man die generelle Handlungsstrategie der Bundesregierung in Bezug auf die Anti-Dopingpolitik, fällt auf, dass sich zentrale Positionen trotz einiger Wechsel der regierenden Koalitionen nur langsam oder unter äußerem Druck geändert haben. Insbesondere in Krisenzeiten reagierte die Bundesregierung zunächst häufig durch das Einsetzen von Kommissionen oder Runden Tischen und orientierte ihre Einschätzung und Maßnahmenpakete in der Folge an den Ergebnissen der beratenden Gremien. So setzte sie nach den Doping-Enthüllungen in den Jahren 1990/91 die sogenannte „Unabhängige Doping-Kommission“ ein, die in Anlehnung an den Namen ihres Vorsitzenden, des damaligen Präsidenten des Bundessozialgerichts Heinrich Reiter, auch als „Reiter-Kommission“ bekannt wurde. (vgl. Krüger et al.: 103) Nach der erneuten Krise der Dopingbekämpfung im Jahr 2006/2007 und den Enthüllungen über Versäumnisse der Nationalen Anti Doping Agentur (vgl. Seppelt 2007) brachte das zuständige Ministerium ein Maßnahmenpaket auf den Weg, das sich an den Erkenntnissen der Rechtskommission des Sports gegen Doping orientierte (vgl. BT-D 16/4264; ReSpoDo 2005), und beauftragte zudem eine „Projektgruppe Sonderprüfung Doping“. (vgl. BMI 2007) Auch für die ungesicherte Finanzierung der Nationalen Anti Doping Agentur ab dem Jahr 2013 versuchte die Bundesregierung durch die Einberufung eines Runden Tisches eine Gemeinschaftslösung zu finden. (vgl. BT-D 17/10737:5/6) Ähnlich agiert die Regierung in Bezug auf Gesetzesänderungen, wo sie regelmäßig die Notwendigkeit genauer Prüfung betont und auf Erkenntnisse aus Experten-Anhörungen verweist. (vgl. Interview Böhm 2014)

Insgesamt bewertet die Bundesregierung die grundsätzlichen Entwicklungen im Bereich der deutschen Dopingbekämpfung sowie die Arbeit und Fortschritte der NADA positiv, wie der (damalige) Staatssekretär Christoph Bergner im Jahr 2013 gegenüber dem Deutschen Bundestag betonte: „Das System der Dopingbekämpfung, das in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt wurde, ist zweifellos nicht perfekt, aber es muss internationale Vergleiche nicht scheuen. Im Gegenteil: Wir erleben immer wieder, dass unser Dopingbekämpfungssystem vielen anderen Nationen inzwischen als Vorbild dient.“ (BT-PP 17/250: 32034)⁵⁶

⁵⁶ Der zuständige Abteilungsleiter im Innenministerium, Gerhard Böhm, beurteilt die Entwicklung ähnlich und betont insbesondere ihren überparteilichen Charakter: „Das hat weniger mit politischen Parteien, Regierungen oder Regierungswechseln zu tun – also jedenfalls für Deutschland kann ich

Die zunehmende Bedeutung des Themas Dopingbekämpfung für die Regierungstätigkeit lässt sich daraus ableiten, dass es in allen Koalitionsverträgen seit dem Jahr 2002 erwähnt und sukzessive konkretisiert wird. So hieß es 2002 im Vertrag zwischen SPD und Grünen: „Wir werden die Doping-Bekämpfung auf hohem Niveau fortsetzen“. (Koalitionsvertrag 2002: 67) Die Große Koalition aus Union und SPD betonte drei Jahre später in ihrem Regierungsprogramm die Zusammenarbeit mit dem organisierten Sport in der Dopingbekämpfung: „Wir werden die Neuorganisation des deutschen Spitzensports positiv begleiten und sein Bemühen um einen sauberen und fairen Sport unterstützen. Deutschland wird seine Verpflichtungen aus dem Welt-Anti-Doping-Code umsetzen.“ (Koalitionsvertrag 2005: 115)

Ausführlicher, aber von der Ausrichtung ähnlich, findet sich das Thema auch in der Koalitionsvereinbarung zwischen Union und FDP aus dem Jahr 2009. Zudem werden darin der Bereich der Prävention und die internationale Zusammenarbeit erstmalig betont:

Für das Selbstverständnis unserer Sportpolitik ist die Autonomie des Sports und seiner Verbände von zentraler Bedeutung. Wir wollen den Sport bei der Sicherung und Realisierung seiner Werte unterstützen. Im Mittelpunkt unserer Aufmerksamkeit steht dabei die konsequente Bekämpfung von Doping im Zusammenwirken von sportlichen Sanktionen und strafrechtlichen Verfolgungsmaßnahmen. Für uns ist nur dopingfreier Sport förderungswürdig. Wir werden den im Sommer 2009 zwischen Bund, Ländern, dem Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB) und der Nationalen Anti Doping Agentur (NADA) verabschiedeten Nationalen Dopingpräventionsplan umsetzen. Die Forschung zur Bekämpfung des Dopings muss gezielt weiter gefördert werden. Ziele wie die Bekämpfung von Doping, die Einordnung der autonomen Sportbewegungen und ihrer Regeln in den europäischen Rechtsrahmen können vor allem in länderübergreifender Weise effektiv wahrgenommen werden. Wir werden deshalb die internationale sportpolitische Zusammenarbeit verstärken. (Koalitionsvertrag 2009: 97)

Besondere Aufmerksamkeit verdient jedoch vor allem die Einigung zwischen Union und SPD aus dem Jahr 2013. Darin kündigen die Regierungspartner an, die uneingeschränkte Besitzstrafbarkeit von Dopingmitteln einzuführen sowie die Verantwortung für die nachhaltige Finanzierung der NADA zu übernehmen:

sagen, dass, egal welche Partei die Regierung gestellt hat oder die Regierungskoalition geführt hat, sich die Dopingbekämpfung kontinuierlich gesteigert hat.“ (Interview Böhm 2014:15)

Doping und Spielmanipulationen zerstören die ethisch-moralischen Werte des Sports, gefährden die Gesundheit der Sportlerinnen und Sportler, täuschen und schädigen die Konkurrenten im Wettkampf sowie die Veranstalter. Deshalb werden wir weitergehende strafrechtliche Regelungen beim Kampf gegen Doping und Spielmanipulation schaffen. Dazu kommen auch Vorschriften zur uneingeschränkten Besitzstrafbarkeit von Dopingmitteln zum Zweck des Dopings im Sport sowie zum Schutz der Integrität des sportlichen Wettbewerbs in Betracht. Dabei müssen die Grundsätze der Bestimmtheit von Straftatbeständen und die Verhältnismäßigkeit einer strafrechtlichen Sanktion gewährleistet sein. Eine gesetzliche Regelung darf weder die verfassungsrechtlich garantierte Autonomie des Sports unzulässig einschränken, [sic!] noch die Funktionsfähigkeit der Sportgerichtsbarkeit beeinträchtigen. Die nachhaltige Finanzierung der Nationalen Anti Doping Agentur (NADA) stellen wir sicher. (Koalitionsvertrag 2013: 138)

Dabei handelt es sich um klare Handlungsankündigungen zu zwei Punkten, die (wie in Kapitel 3.2 beschrieben) lange als ungeklärte Streitpunkte zwischen den Akteuren in der Anti-Dopingpolitik galten. Diese Vereinbarung bedeutete also einen klaren Wandel in der inhaltlichen Positionierung der Bundesregierung. Zwar war es traditionell Regierungsposition, Verantwortung in Fragen der Dopingbekämpfung zu übernehmen. Die eigene Rolle interpretierte die Bundesregierung jedoch meist partnerschaftlich und im Sinne der Subsidiarität nur unterstützend gegenüber dem organisierten Sport. So negierte sie lange die Notwendigkeit umfassender gesetzlicher Regelungen: „Die Schaffung neuer gesetzlicher Vorschriften sollte Ultima Ratio sein. Der aktivierende Staat ist nicht gefordert, jeden einzelnen Lebenssachverhalt zu regeln, wenn eine konsequente Anwendung der bestehenden allgemeinen Gesetze zur Lösung des Problems beitragen kann.“ (BTD 14/8865: 33) Diese Regierungshaltung hatte sogar in Zeiten der 14. Wahlperiode Bestand, als die damaligen Koalitionsfraktionen (SPD/GRÜNE) von der eigenen Regierung ein Anti-Doping-Gesetz forderten. (vgl. BT-PP 14/198: 19452; BTD 14/8865: 34)

Im Gegensatz zu anderen Akteuren leitete die Regierung lange Zeit auch aus den internationalen Abkommen zur Dopingbekämpfung von Europarat und UNESCO keine staatliche Handlungsnotwendigkeit gegenüber den Sportlern ab. (vgl. BT-PP 16/9: 8002; BTD 16/4264: 5) Vielmehr befürchteten Regierungsvertreter noch in der 17. Wahlperiode massive Probleme im Zusammenspiel zwischen Sport- und Strafgerichtsbarkeit, sollte das Vorgehen des Staates gegen Doping sich nicht mehr auf die Hintermänner beschränken. (vgl. SpA-P 17/65: 27) Auf Basis dieser Argumentation konzentrierte sich die Regierung darauf, im „Gesetz zur

Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport“ das Vorgehen gegen die sogenannten Hintermänner gesetzlich zu regeln, etwa durch die Einführung der Besitzstrafbarkeit für nicht geringe Mengen an Dopingmitteln und die Zuweisung der Ermittlungszuständigkeit an das Bundeskriminalamt. (vgl. BT-D 16/5526) Zeitgleich forderte man von den Ländern die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften. (BT-PP 16/102: 10526)

Neben den Aktivitäten in Bezug auf die Strafverfolgung von Hintermännern forderte und unterstützte die Bundesregierung entschieden die Gründung der Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA) und der NADA (vgl. BT-D 14/1867:10; BT-D 18/4898:34), förderte den Aufbau eines Kommunikationsnetzwerk der nationalen Anti-Doping-Organisationen (vgl. BT-PP 16/102: 10525) und erarbeitete gemeinsam mit den Ländern (insbesondere Nordrhein-Westfalen), der NADA und dem organisierten Sport den Nationalen Dopingpräventionsplan (NDPP), der 2009 beschlossen wurde. (vgl. BT-D 17/2880:46; BT-D 18/3523: 83)

Mit dem Inkrafttreten des Koalitionsvertrages zwischen Union und SPD im Jahr 2013 erfuhr diese unterstützende und partnerschaftliche Haltung wie angesprochen einen grundlegenden Wandel, der sich vor allem in der Bewertung des gesetzlichen Regelungsbedarfes manifestierte. So legte die Regierung einen Entwurf für ein Anti-Doping-Gesetz (AntiDopG) vor, in dem es hieß: „Eine Dopingbekämpfung ohne Strafbarkeit der dopenden Leistungssportlerinnen und Leistungssportler bedeutet eine nicht hinzunehmende Lücke im Bereich der Strafverfolgung.“ (BT-D 18/4898:19) Zwar argumentierte der Entwurf mit dem Betrugscharakter des Dopings, sah jedoch keinen Straftatbestand Sport- oder Dopingbetrug vor, sondern konzentrierte sich auf die „Schaffung eines strafbewehrten Verbots des Selbstdopings, mit dem erstmalig gezielt dopende Leistungssportlerinnen und Leistungssportler erfasst werden, die beabsichtigen, sich mit dem Doping Vorteile in Wettbewerben“ zu verschaffen, sowie die „Einführung einer Strafbarkeit von Erwerb und Besitz von Dopingmitteln auch bei geringer Menge, sofern mit diesen Selbstdoping beabsichtigt ist.“ (BT-D 18/4898:3) In Bezug auf die Notwendigkeit einer Kronzeugenregelung blieb die Regierung jedoch bei der Position, dass die allgemeine Regelung im Strafrecht ausreichend sei und nicht im Rahmen des Anti-Doping-Gesetzes konkretisiert werden müsse. (vgl. BT-D 16/5526: 12; SpA-P 18/39: 13) Im Plenum des Bundestages beschrieb Justizminister Heiko Maas die

Neuausrichtung der Regierungspolitik wie folgt: „Endlich schlagen wir ein neues Kapitel auf. Leistungssportler, die in Zukunft dopen, sind nicht Menschen, die nur eine lässliche Sünde begehen, sondern Straftäter.“ (BT-PP 18/107: 10251)

Auch in Bezug auf die Finanzierung der Dopingbekämpfung in Deutschland bedeutete die Unterzeichnung des Koalitionsvertrages zwischen Union und SPD im Jahr 2013 eine neue Entwicklung. Zwar hatte sich der Bund schon vor der NADA-Gründung an den Kontrollkosten beteiligt – im Haushaltsjahr 1998 wurden beispielsweise 2,3 Mio. DM für den Bereich der Dopinganalytik verausgabt (vgl. BT-D 14/674: 9; BT-D 14/1707:7) – und bei der NADA-Gründung eine wichtige Rolle eingenommen:

Ein Großteil des Stiftungsvermögens stammt vom Bund (ca. 84 Prozent). Die übrigen Mittel wurden von den Ländern, der Stadt Bonn, von Sportverbänden (Deutscher Sportbund, Deutsche Sporthilfe, Nationales Olympisches Komitee) und der Wirtschaft (u. a. Deutsche Telekom AG, Deutsche Bank AG, Adidas AG) aufgebracht. Inklusive der Erträge aus dem Stiftungskapital und einschließlich der Mittel für die Anti-Dopinglabore beläuft sich der Anteil des Bundes auch an den laufenden Kosten des jährlichen NADA-Etats mittlerweile auf über 60 Prozent. Damit ist der Bund der mit Abstand größte Einzelgeldgeber der NADA. (BT-D 18/4898:34)

Obwohl der Bund auch in der Folge bei Finanzierungslücken – etwa 2007 und 2011 – der NADA als Geldgeber eingesprungen war (vgl. Böhm 2012: 4), wollte die Bundesregierung diese Rolle nicht auf Dauer festschreiben, sondern argumentiert, „je mehr wir uns zum regelmäßigen Zuwendungsgeber der NADA machen, die auch wegen ihrer Unabhängigkeit aus dem Stiftungsvermögen leben sollte, um so weniger Chancen haben wir, den Stiftungshaushalt der NADA zu verbessern und um so mehr lehnen sich andere potenzielle Zuwendungsgeber zurück.“ (SpA-P 17/34:27) Die Bundesregierung wies Ende der 17. Legislaturperiode noch einmal darauf hin,

dass die Finanzierung der NADA von allen Trägern der Stiftung – Bund, Länder, Sport und Wirtschaft – sicherzustellen und nicht allein Aufgabe des Bundesministeriums des Innern ist. Der Bundesminister des Innern, Dr. Hans-Peter Friedrich, hat im Februar 2012 zur gemeinsamen Erörterung der künftigen Finanzierung der NADA einen Runden Tisch mit diesen Partnern durchgeführt. Zielrichtung war, die Partner an die gemeinsame Verantwortung zur Stützung der NADA zu erinnern und eine anteilige ausgewogene (Viertel-)Finanzierung zu prüfen. Diese anteilige Finanzierung wurde vom Bund und Sport akzeptiert, von den Ländern (Sportministerkonferenz) und der Wirtschaft in der Folge

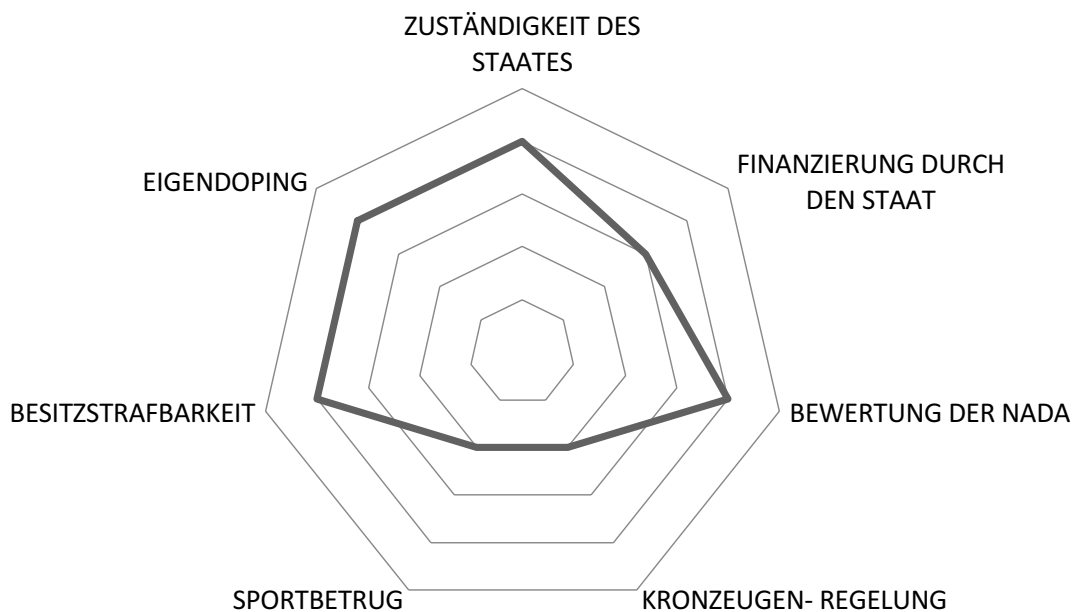
weitgehend abgelehnt [...], was außerordentlich bedauert wird. Die Bundesregierung ist gleichwohl weiterhin bestrebt, Lösungen für die Finanzierung des Defizits in 2013 und in den nachfolgenden Jahren mit anderen Partnern sicherzustellen. (BTD 17/10737: 5)

Zwar übte die Bundesregierung auch in der 18. Wahlperiode weiterhin Druck auf die anderen Stakeholder aus, sie stellte jedoch selbst – wie im Koalitionsvertrag festgeschrieben – proaktiv die notwendigen Mittel für einen Betrieb der NADA bereit. (vgl. Interview Böhm 2014)

Neben der Finanzierung der Doping-Bekämpfung in Deutschland leistet die Bundesrepublik auch einen Anteil an der Finanzierung der WADA. (vgl. BTD 14/9509:16; BTD 16/5684:4) Hier kam es jedoch insbesondere in der 17. Wahlperiode zu Konflikten zwischen Regierung und Opposition über die gemeinsame Weigerung der EU-Staaten, weitere Etaterhöhungen der WADA mitzutragen. (vgl. BTD 17/4639:20; SPA-P 17/34:27)

Ausgehend von der Situation in der 18. Wahlperiode lässt sich damit die inhaltliche Positionierung der Bundesregierung zu einzelnen Fragen der Anti-Dopingpolitik wie folgt graphisch darstellen:

Abbildung 11 - Inhaltliche Positionen der Bundesregierung zur Dopingbekämpfung



Quelle: Eigene Darstellung

5.1.1.2 Die Bundesländer

Während es in Einheitsstaaten wie Frankreich, Großbritannien oder Schweden nur eine Regierung gibt, existieren in der Bundesrepublik Deutschland gleich 17 – neben der Bundesregierung ist auch in den 16 Bundesländern jeweils eine Regierung an der Macht.⁵⁷ Diese Regierungen tragen nicht nur die Verantwortung für teilweise sehr unterschiedliche Bundesländer, auch ihre parteipolitischen Zusammensetzungen variieren je nach Land und Mehrheit vor Ort. (vgl. Schmidt 2007: 196/197) Besonders großen Einfluss auf die Bundespolitik üben die Länder dabei über ihre Vertretung auf Bundesebene – den Bundesrat – aus. Auf diesem Wege wirken sie maßgeblich an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit, zudem verfügen sie seit 1992 auch über Mitspracherecht in Angelegenheiten der Europäischen Union. Dabei ist der Bundesrat keine zweite Kammer im klassischen Sinne, sondern ein Verfassungsorgan „sui generis“: Er ist ein bürokratischer Rat, in dem Mitglieder der Landesregierungen auf Basis eines imperativen Mandates ihrer jeweiligen Regierung agieren. (vgl. Schmidt 2007: 198)

Ein weiteres Handlungsorgan der Bundesländer in der Sportpolitik ist die Fachministerkonferenz für den Bereich Sport.

Die Konferenz der Sportministerinnen und Sportminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Abk.: Sportministerkonferenz, SMK) behandelt Angelegenheiten des Sports von überregionaler Bedeutung mit dem Ziel einer gemeinsamen Meinungs- und Willensbildung und der Vertretung gemeinsamer Anliegen. [...] Zu ihren Aufgaben gehören insbesondere die Koordinierung der Sportförderung in den Ländern und die Wahrung der Interessen im Bereich des Sports auf nationaler und internationaler Ebene. Die besondere Zuständigkeit der Kultusministerkonferenz für den Schulsport bleibt davon unberührt. (SMK 2015: XIV)

Im Gegensatz zum Bundesrat gilt bei der Beschlussfassung in der Sportministerkonferenz das Einstimmigkeitsprinzip, wobei ein Beschluss dann als einstimmig gewertet wird, wenn keine Gegenstimmen vorliegen. (vgl. SMK 2015: XV) In beiden Gremien wechselt der Vorsitz regelmäßig und nach einem festen

⁵⁷ Generell verfügen die Bundesländer über alle Attribute der Staatlichkeit (Verwaltung, Parlament, Verfassung, Verfassungsgerichtsbarkeit). Eine Ausnahme stellt Schleswig-Holstein dar: In diesem Bundesland existiert keine eigene Verfassungsgerichtsbarkeit. (vgl. Schmidt 2007: 197)

Schema, das an den Bundesländern und nicht an konkreten Personen ausgerichtet ist. (vgl. SMK 2015: XIV; BR 2016a)

Während die Regierungen der Bundesländer durchaus in der Lage sind, als Einzelakteure Anliegen in den sportpolitischen Diskurs einzuspeisen (vgl. BSMJ 2014) oder Maßnahmen zur Dopingbekämpfung umzusetzen (vgl. Ahrens/dpa 2012), bilden sie im Rahmen der beschriebenen Strukturen eine Art kollektiven Akteur. Zwar verfolgen sie zum Teil separate Ziele, verfügen jedoch über Instrumente zur Handlungskoordination sowie gemeinsame machtpolitische Ressourcen. Im Sinne des AZI könnte man die „Gemeinschaft“ der Bundesländer somit am ehesten dem Akteurtypus eines *Clubs* zuordnen. (vgl. Treib 2015: 280-281)

Wie beschrieben, verfügt der Bundesrat im Gefüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland über erhebliche Einflussmöglichkeiten, die sich vor allem in einem hohen Maß an *Entscheidungsmacht* ausdrücken. Die Kompetenzen der Bundesländer, über den Bundesrat in die Gesetzgebung einzugreifen, sind dabei international einzigartig ausgeprägt. Allerdings hängt die Art der Mitwirkung stark davon ab, ob es sich beim Verhandlungsgegenstand um eine Grundgesetzänderung, ein Zustimmungsgesetz oder ein Einspruchsgesetz handelt. Ein Zustimmungsgesetz benötigt die ausdrückliche Mehrheit der Stimmen des Bundesrates, während eine Grundgesetzänderung sogar eine Zweidrittelmehrheit erfordert. Bei einem Einspruchsgesetz hingegen muss der Bundesrat aktiv Einspruch einlegen, um Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren zu nehmen und eine Regelung blockieren zu können. (vgl. Schmidt 2007: 202-207) Von seiner Möglichkeit, eigene Entwürfe für Bundesgesetze vorzulegen, hat der Bundesrat unter anderem im Jahr 2013 Gebrauch gemacht, als er den Entwurf eines Anti-Doping-Gesetzes verabschiedete und an den Bundestag überwies. (vgl. BRD 266-13B; BRTA 2013) Damit verfügt der Bundesrat sowohl über die Möglichkeit, Themen im sportpolitischen *Diskurs* zu setzen, als auch über *regulative Macht* – wenn auch in begrenztem Rahmen.

Die Sportministerkonferenz hingegen ist vor allem durch das Einstimmigkeitsprinzip in ihrer strategischen Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Konkret vertreten die einzelnen Bundesländer abweichende Positionen in Bezug auf die Frage, in welchem Ausmaß landespolitisches Engagement in der Dopingbekämpfung stattfinden sollte.

(vgl. Interview Schreiber 2014) Gleichzeitig hat die SMK es jedoch wiederholt geschafft, durch einstimmige Beschlüsse in Bezug auf Finanzierungsfragen ein geschlossenes Auftreten gegenüber der Bundesregierung zu gewährleisten und somit *Entscheidungsmacht* auszuüben. (vgl. SMK 2015: 452)

Besondere Relevanz haben bei der Binnenkonstellation des „Akteurs Bundesländer“ die *Handlungsorientierung* bzw. die *Bezugseinheiten* der einzelnen Länderregierungen. (vgl. Scharpf 2000: 11-114) So vertreten die Landesregierungen zwar die Interessen ihres Bundeslandes, werden aber selbst meist von Regierungskoalitionen aus mehreren Parteien getragen. Damit stellt sich konkret die Frage, ob getroffene Entscheidungen und Handlungsstrategien hauptsächlich von Länderinteressen oder von Parteilinien geprägt werden. Ein Beispiel für die Relevanz dieser Fragestellung lässt sich im Jahr 2006 finden: Damals gab es Bemühungen der CSU-geführten bayrischen Landesregierung, über den Bundesrat ein Anti-Doping-Gesetz in den nationalen Gesetzgebungsprozess einzuspeisen. Die Union im Bundestag und in der Bundesregierung hingegen wollte diesen Schritt nicht gehen. (vgl. BRD 658/06; Krüger/Nielsen 2013: 76/77) Im Jahr 2013 setzte der bayrische Justizminister (CSU) sich dann – ebenfalls im Bundesrat – erneut für ein strafrechtliches Dopingverbot ein, während die Unionsfraktion dieses Ziel im Bundestag nicht unterstützte. (vgl. BRTA 2013)

Gemeinsames *Institutionelles Interesse* der Bundesländer ist es auch in der Anti-Dopingpolitik, Mitspracherechte gegenüber der Bundesregierung zu wahren und selbständig über den Einsatz der eigenen Ressourcen zu bestimmen. Diese Handlungslinie deckt sich mit der normativen Rollenerwartung, die den Ländern innerhalb der Bundespolitik entgegengebracht wird. Gerade mit Bezug auf die Möglichkeiten der Länder, im Bundesrat Entscheidungen zu blockieren, findet in der gängigen politikwissenschaftlichen Literatur der Begriff des „Blockadeföderalismus“ Verwendung. (vgl. Schmidt 2007: 202-203; Decker 2007: 39/40) Während jedoch in vielen Fällen parteipolitische Motive als Ursache für Blockaden im Bundesrat erkannt werden können (vgl. Schmidt 2007: 202), zeigt das oben genannte Beispiel, dass es in der Anti-Dopingpolitik auch deutlich abweichende Auffassungen zwischen Bundes- und Länderregierungen gleicher parteipolitischer Prägung gibt.

Ihre Interessen in der Anti-Dopingpolitik verfolgen die Länder sowohl im Bundesrat als auch in der Sportministerkonferenz aktiv. So forderte der Bundesrat schon bei der Ratifizierung der Europarats-Konvention im Jahr 1993 ein, beteiligt zu werden: „Der Bundesrat ist der Ansicht, dass das Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes seiner Zustimmung bedarf.“ (BRD 858-93B) Auch übermittelte der Bundesrat mehrfach Stellungnahmen mit Änderungswünschen bzw. Ergänzungsbedarf zu Gesetzentwürfen der Bundesregierung. Zuletzt äußerte der Bundesrat sich umfassend zum Regierungsentwurf des Anti-Doping-Gesetzes. (vgl. BRD 126-15B) Auch die Auseinandersetzung zwischen Bundesregierung und Ländern über die Finanzierung der NADA wirkte sich auf die Debatten im Bundesrat aus. So thematisierten im Jahr 2014 gleich mehrere Bundesländer auf dem Wege einer EntschlieÙung die „Drohung“ der Bundesregierung, Förderprogramme zu kürzen, sollten die Länder sich nicht stärker an den Kosten der NADA beteiligen. Für die Antragsteller fasste Andreas Stoch, Kultusminister der Landesregierung Baden-Württemberg, den Konflikt wie folgt zusammen: „Die offenen Fragen, die im Zusammenhang mit der Finanzierung des Anti-Doping-Kampfes unstrittig bestehen, müssen ohne Zweifel geklärt werden. Aber sie dürfen doch nicht mit den Schulsportwettbewerben verknüpft werden. [...] Diese beiden Aspekte haben nichts miteinander zu tun.“ (PP-BR 922: 154)

Auch die Sportministerkonferenz befasste sich wiederholt mit der Rolle der Bundesländer bei der Finanzierung der Dopingbekämpfung. Zwar sind die Länder seit Gründung der Nationalen Anti Doping Agentur als Stakeholder beteiligt. Zum Zeitpunkt der Gründung schlossen die Länder jedoch eine finanzielle „Nachschusspflicht“ aus. (vgl. SMK 2015-2001: 285) Stattdessen forderte die SMK sowohl das Bundesinnenministerium als auch den organisierten Sport und die Wirtschaft auf, ihre jeweiligen Anteile zu erhöhen. (vgl. SMK 2015-2001: 285; SMK 2015-2003: 338)

Auch später vertrat die SMK sehr deutlich die Position, dass eine Erhöhung der Ländermittel für die NADA nicht notwendig sei: „Die Sportministerkonferenz stellt weiterhin fest, dass eine Erhöhung der Beteiligung der Länder an der Finanzierung der NADA im Rahmen der Bund-Länder-Kompetenzverteilung, [sic!] über die bestehende Finanzierungsverantwortung hinaus nicht vorgenommen werden muss.“ (SMK 2015-2012: 452) Diese Auffassung stand im klaren Widerspruch zur Position

der Bundesregierung, die von den Ländern als Stakeholder der NADA ein stärkeres finanzielles Engagement forderte. (vgl. SMK 2015-2012: 451)

Als es im Jahr 2014 schließlich zur Erhöhung der Ländermittel kam, wurde der entsprechende Beschluss mit einer klaren Festlegung zur Verwendung für den Bereich der Prävention verknüpft. Der damalige Vorsitzende der Sportministerkonferenz Peter Beuth (Hessen) kommentierte die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln wie folgt:

Diesen Beschluss begrüße ich mit Nachdruck. Er zeigt den großen Willen aller Länder, gemeinsam den Kampf gegen das Doping entschlossen zu führen. Und zwar dort, wo es nach übereinstimmender Aussage aller Kolleginnen und Kollegen aus den Bundesländern unsere Aufgabe ist: In der Prävention. Hier haben die Länder mit dem Nationalen Dopingpräventionsplan die Planungs- und Handlungsgrundlage geschaffen, um gemeinsam mit dem Bund, dem DOSB und der NADA wirksam gegen Doping vorzugehen. An dieser Stelle bündeln wir die Ressourcen und Kräfte aller Länder. (SMK 2014)

Grundsätzlich scheinen die einzelnen Bundesländer trotz einer jeweils *individualistischen Interaktionsorientierung* bemüht, bei finanzwirksamen Beschlüssen und Zuständigkeitsfragen einen Grundkonsens zu bewahren. Diese Orientierung ist sicherlich auch dem Einstimmigkeitsprinzip innerhalb der SMK geschuldet. (vgl. Interview Schreiber 2014) Wirft man einen genaueren Blick auf die Beschlüsse der Sportministerkonferenz, so wird deutlich, dass viele Formulierungen durchaus Spielraum für unterschiedliche Ansätze einzelner Länder lassen. So hielt die Sportministerkonferenz etwa im Jahr 2007 fest:

Die SMK hält es zudem für sinnvoll, dass auch im Jahr 2008 eigene Beiträge der Länder zur Unterstützung der Neuaufstellung der NADA in die Dopingbekämpfung einbezogen werden und dabei die Kooperation zwischen Bund und Ländern ausgebaut wird. Entsprechend ihrer haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten beteiligen sich die Länder daran durch verschiedene Aktivitäten. (SMK 2015-2007: 402)

Diese Art der offenen Beschlussfassung wirkte sich nicht auf die gemeinsamen Grundsatzpositionen der SMK aus, ermöglichte aber ein stärkeres Engagement einzelner Bundesländer, ohne andere Ländern unter Zugzwang zu stellen. (vgl. Interview Schreiber 2014) Während z.B. Baden-Württemberg und Bayern Schwerpunktstaatsanwaltschaften einrichteten (vgl. Ahrens/dpa 2012), engagierte sich Nordrhein-Westfalen bei der Etablierung einer Sportschiedsgerichtsbarkeit und

trug somit zur Erfüllung einer der Kernaufgaben der NADA bei. (vgl. Interview Schreiber 2015; NADA 2015d) Bemerkenswert ist vor diesem Hintergrund, dass von Seiten der SMK zeitweise durchaus Äußerungen zu strittigen Fragen der Anti-Dopingpolitik erfolgten – etwa zu den Themen Besitzstrafbarkeit und Anti-Doping-Gesetz –, auch wenn diese sehr allgemein und in Form von Prüfaufträgen formuliert wurden. (vgl. SMK 2015-2000: 25; SMK 2015-2006: 378)

Interaktionspartner der Bundesländer sind vor allem die Bundesregierung, aber auch der organisierte Sport mit seinen Verbänden, die Deutsche Sportjugend (dsj), das Bundesinstitut für Sportwissenschaft und natürlich die NADA. (vgl. Interview Schreiber 2014) Die Sportministerkonferenz begleitet die Arbeit der Nationalen Anti Doping Agentur seit Gründung insgesamt wohlwollend. (vgl. SMK 2015- 2002: 318; SMK 2015- 2010: 435; SMK 2015-2014: 489; Interview Schreiber 2014) Zudem ist „der Vorsitzende der Sportministerkonferenz der Länder oder eine von ihm benannte Person aus der Sportministerkonferenz“ (NADA 2016b) Mitglied im Aufsichtsrat der NADA.

Des Weiteren müssen neben der Sportministerkonferenz auch die Justizministerkonferenz und die Gesundheitsministerkonferenz erwähnt werden, wenn es um die Länderzusammenarbeit im Bereich Doping geht. (vgl. SMK 2015-1992: 113; SMK 2015-1999: 245; SMK 2015-2002: 318; PP-BR 917: 543) Auch der Vorsitzende der Kommission „Sport“ der Kultusministerkonferenz hat einen Sitz und eine Stimme in der Deutschen Sportministerkonferenz. (SMK 2015: XVII) Hinzu kommen lokale Akteure in einzelnen Ländern, z.B. die Deutsche Sporthochschule in Köln oder die Sportklinik Hellersen. (vgl. Interview Schreiber 2015) Darüber hinaus adressierte die SMK in mehreren Fällen Handlungsaufforderungen an internationale Akteure wie die WADA und das IOC und forderte die Bundesregierung und die nationalen Sportorganisationen auf, sich in europäischen und internationalen Gremien stärker für eine effektive Dopingbekämpfung einzusetzen. (vgl. SMK 2015-1992: 113; SMK 2015-1999: 245; SMK 2015-2001: 286; SMK 2015- 2004: 347)

Zudem lässt sich festhalten, dass die Aktivitäten der Länder in der Anti-Dopingpolitik auch mediales Interesse erfahren – vor allem, wenn die Länder eine Auseinandersetzung mit der Bundesregierung austragen. (vgl. Walker 2014)

In Bezug auf die Frage der Zuständigkeit für die Dopingbekämpfung und deren Finanzierung lässt sich aus dem Vorgehen der Länder in Bundesrat und der Sportministerkonferenz grundsätzlich eine geteilte Verantwortung ableiten. (vgl. Interview Schreiber 2014) Zwar sind die Länder nicht bereit, ihren Anteil an den laufenden Kosten der NADA über den Kostenfaktor des Bereichs der Prävention hinaus auszuweiten (vgl. SMK 2014), sie appellieren aber an Bundesregierung und organisierten Sport gleichermaßen, ihr finanzielles Engagement zu erhöhen. (vgl. SMK 2015-2001: 285; SMK 2015-2003: 338) Zudem überlässt es die SMK den einzelnen Bundesländern, sich über die gemeinsamen Aktivitäten hinaus in der Dopingbekämpfung zu engagieren und an den Kosten der NADA zu beteiligen. (vgl. SMK 2015-2007: 402)

Die inhaltliche Positionierung der Bundesländer zu den zentralen Fragen der Anti-Dopingpolitik und zur Notwendigkeit einer umfassenden staatlichen Gesetzgebung lässt sich am besten über die Stellungnahmen und Beschlussfassungen des Bundesrates erheben. Die größte Bedeutung kommt dabei sicherlich den verschiedenen Entwürfen eines Anti-Doping-Gesetzes zu, die im Bundesrat behandelt wurden. Scheiterte das Bundesland Bayern im Jahr 2006 noch mit seinen Vorstellungen eines umfassenden Gesetzes zur Dopingbekämpfung (vgl. BRD 658-06), so wurde im Jahr 2013 ein „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Dopingbekämpfung“ von Baden-Württemberg eingebracht, beschlossen und an den Bundestag überwiesen. (vgl. BRD 266-13B; PP-BR 917: 545) Dieser Entwurf sah sowohl eine Einführung eines Straftatbestands Sportbetrug als auch die Erweiterung der Strafbarkeit auf das Handeltreiben mit Dopingmitteln und den Erwerb von Dopingmitteln in nicht geringer Menge vor. Ein weiterer Bestandteil des Gesetzentwurfs war die Einführung einer sportspezifischen Kronzeugenregelung. (vgl. BRD 266-13B)⁵⁸

In der Folge äußerten sich die zuständigen Minister aus Bayern und Baden-Württemberg im Bundesrat positiv zur Absicht der Bundesregierung, ein eigenes Anti-Doping-Gesetz als Regierungsentwurf vorzulegen, als dieses Ansinnen in den

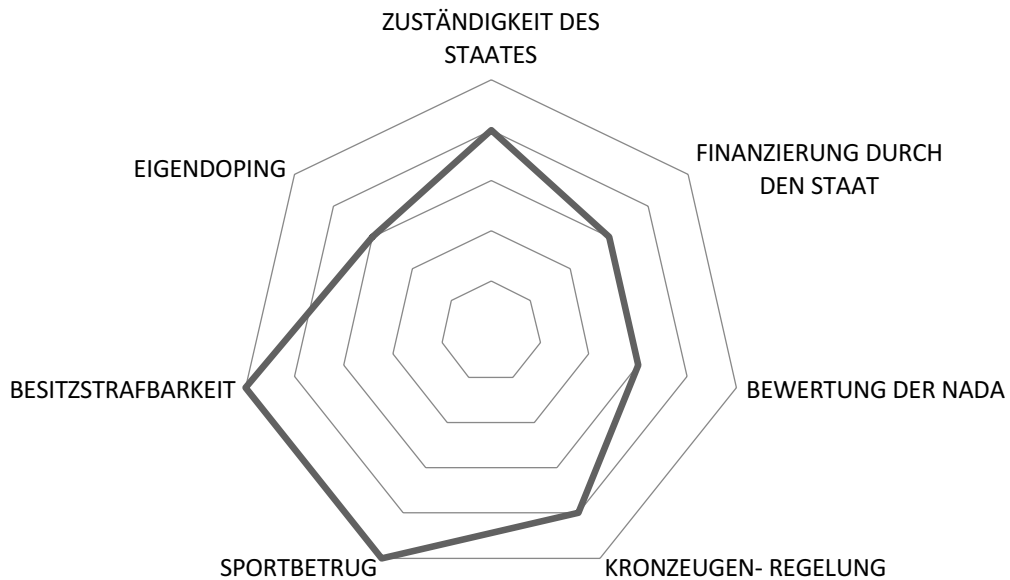
⁵⁸ Bereits bei den Beratungen über den „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport“ im Jahr 2007 hatte sich der Bundesrat dafür ausgesprochen, „Regelungen einzufügen, nach denen eine Kooperationsbereitschaft des Täters honoriert werden kann.“ (BRD 223-07B: 3)

Koalitionsverhandlungen 2013 deutlich wurde und den „Arbeitsauftrag“ des Bundesrates an den Bundestag überlagerte. (vgl. PP-BR 917: 544, 554) An der konkreten Ausgestaltung gab es später jedoch einige Kritikpunkte, auch wenn die grundsätzliche Ausrichtung des Gesetzes weiterhin auf Zustimmung stieß. So kritisierte der bayrische Justizminister Bausback unter anderem das Fehlen einer sportspezifischen Kronzeugenregelung. (vgl. PP-BR 939: 466)

Offiziell verabschiedete der Bundesrat eine Stellungnahme, in der er eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen zum Entwurf der Regierung vorlegte. Während darin zum zentralen Aspekt einer verschärften Besitzstrafbarkeit keine Änderungswünsche festgehalten wurden, wurde die vorgesehene Strafbarkeit des Eigendopings zwar nicht abgelehnt, ihre Umsetzbarkeit aber kritisch hinterfragt. Zwei weitere Aspekte der Stellungnahme des Bundesrats verdienen eine besondere Erwähnung: Die Anregung, „im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Vorschriften in ausreichendem Maße den erforderlichen Schutz der personenbezogenen Daten sicherstellen“ (BRD 126-15B:5), hat gerade vor dem Hintergrund jüngerer Entwicklungen wie der Cyber-Angriffe auf die Datenbank der WADA unmittelbar an Bedeutung gewonnen. (vgl. Ahrens 2016) Der Wunsch, „zu prüfen, ob eine Kronzeugenregelung in das Gesetz aufgenommen werden sollte“, wurde zwar in den Ausschussberatungen des Bundesrates thematisiert (vgl. BRD 126-1-15:5), fand jedoch keine Aufnahme in die abschließende Stellungnahme und fehlt auch im Gesetz der Bundesregierung.

Damit lässt sich die aktuelle Positionierung der Bundesländer zu den zentralen Fragen der Anti-Dopingpolitik wie folgt darstellen:

Abbildung 12 - Inhaltliche Positionen der Bundesländer zur Dopingbekämpfung



Quelle: Eigene Darstellung

5.1.1.3 Die Parteien im Bundestag

Zwar wurde bereits gezeigt, dass sich die Bundesregierung bei ihrer Willensbildung in Bezug auf die Anti-Dopingpolitik nicht ausschließlich an den Positionen der regierungstragenden Parteien orientiert. Dennoch sind für das Verständnis der politischen Bemühungen im Kampf gegen Doping die Positionen und Strategien der Parteien im deutschen Bundestag wichtige Orientierungspunkte – nicht zuletzt, weil eine Beschlussfassung über ein Gesetz oder Haushaltsmittel nicht ohne die Mehrheit der Abgeordneten möglich ist.

Parteien sind unabdingbar für die Verwirklichung eines demokratischen parlamentarischen Regierungssystems. Sie sind wesentliche Faktoren für die Willensbildung der Bürger und erfüllen eine maßgebliche Transformationsfunktion des Willens von den Bürgern zu den Entscheidungsträgern. (Merten 2007 :79)

Parteien sind in der BRD zudem fester Teil der Verfassungsstruktur, ihnen ist sowohl der Grundgesetzartikel 21 als auch ein eigenständiges Parteiengesetz (PartG)

gewidmet. (vgl. Becker 2011: 84/85) Damit fußen sie – im Sinne des AZI – auf handfesten politischen Institutionen. Gemeinsames Ziel der Mitglieder einer Partei ist es, das eigene politische Programm im Bundestag oder in einem Landtag zu vertreten und durchzusetzen. (vgl. Merten 2007: 81) Laut §2 Abs. 1 des PartG sind Parteien daher

Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im deutschen Bundestag oder einen Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse [...] eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. (PartG)

Diese hohen Anforderungen an die Zielsetzung und Dauerhaftigkeit der Aktivitäten von Parteien werden ergänzt durch klare Vorgaben für die Zusammensetzung und Wahl der Führungsebene, welche ebenfalls im Parteiengesetz festgeschrieben sind. Bedingt durch diese klaren Vorschriften weisen Parteien zahlreiche *Charakteristika korporativer Akteure* auf. So besitzen sie eine ausgeprägte Fähigkeit zu strategischem Handeln und sind zudem in der Lage, unabhängig von der eigenen Mitgliedschaft Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen. Allerdings ist davon auszugehen, dass ein stetiges Abweichen vom gemeinsamen Werte- und Ideenkonsens der Gesamtpartei unweigerlich in Sanktionen gegenüber der Führungsebene münden wird.

Parteien sind darüber hinaus die eigentlichen Träger des politischen Wettbewerbs und können – nach erfolgreichem Abschneiden bei Wahlen – ihre inhaltlichen Zielsetzungen direkt in die Regierungsarbeit einspeisen. (vgl. Decker 2007:9) Ihre *Interaktionsorientierung* ist daher als kompetitiv einzuordnen, da sie beständig miteinander um Wählerstimmen konkurrieren und Profilierung vor allem auf dem Wege der Durchsetzung der eigenen Programmatik gegen die Mitbewerber betreiben. Die erfolgreiche Teilnahme an Wahlen ist Bestandteil des *institutionellen Eigeninteresses* von Parteien und korrespondiert insofern direkt mit der Erfüllung *normativer Rollenerwartungen*: Eine Umsetzung der angekündigten Programmatik ist notwendig, um die Zustimmung der Anhänger, bzw. Mitglieder und Wähler zu

erhalten.⁵⁹ Idealtypisch verfügt eine Partei zudem über eine feste *Akteuridentität*, die von einem gemeinsamen Wertekonsens der Parteimitglieder sowie festen programmatischen Vorstellungen bestimmt wird. Anhaltspunkte für diese Identität bieten vor allem die Grundsatz- und Wahlprogramme.

Als zentrale Organisationen der politischen Willensbildung fungieren Parteien als Adressat der Interessensartikulation von Verbänden und anderen Lobbygruppen. Sie stehen im Zentrum des öffentlichen Interesses und der medialen Berichterstattung. (vgl. Becker 2011: 92; Decker 2007: 40/41) Weiterhin sind Parteien nicht ausschließlich innerhalb der politischen Prozesse aktiv, sondern interagieren auch mit eigentlich „politikfernen“ Bereichen wie der Verwaltung oder öffentlichen Wirtschaft. Diese Funktionen und Rollen erfüllen sie nicht nur auf der Bundesebene, vielmehr sind Parteien auch auf Landesebene und in lokalen oder regionalen politischen Prozessen vertreten und sorgen somit auch für inhaltliche Verknüpfungen verschiedener Ebenen. (vgl. Decker 2007:9)

Rekrutiert sich politisches Personal aus parteinahen Organisationen, etwa Gewerkschaften oder Verbänden, oder sind Parteivertreter in Regierungs- bzw. Verwaltungspositionen eingebunden, stellt sich naturgemäß die Frage, an welchen *Bezugseinheiten* sich diese Akteure orientieren. Als konkretes Beispiel sei an dieser Stelle benannt, dass im Aufsichtsrat der NADA „die Vorsitzende des Sportausschusses des Deutschen Bundestages oder ein vom Ausschuss benanntes Mitglied des Sportausschusses“ (NADA 2016b) vertreten ist. In diesem Falle ist es sowohl möglich, dass eine Orientierung an den Vorstellungen der eigenen Partei, der Mehrheitsmeinung im Sportausschusses als auch an den „Sorgen und Nöten“ der NADA das Handeln bestimmt.

Fasst man die beschriebenen Einflussmöglichkeiten und Handlungsressourcen der Parteien zusammen, so verfügen sie sowohl über ein großes Maß an *regulativer Macht*, als auch über erhebliche *Entscheidungsmacht* und die Möglichkeit, den

⁵⁹ Diese Arbeit geht nicht davon aus, dass die Mehrheit der Wähler sich auf Basis der sportpolitischen Aussagen einer Partei entscheidet, wem sie ihre Stimme gibt. Zwar werden die programmatischen Aussagen der Parteien ausgewertet, ein Abgleich zwischen der soziokulturellen und demographischen Zusammensetzung der Wählerschaft und den sportpolitischen Aussagen wird jedoch nicht vorgenommen. Hingegen wird berücksichtigt, ob die Parteipositionen in der Anti-Dopingpolitik im Einklang mit den Positionen in benachbarten Themenfeldern und der Grundausrichtung einer Partei stehen.

Diskurs zu einem Thema anzustoßen, wenn nicht sogar zu bestimmen. Gleichzeitig stehen sie jedoch auch im Zentrum kritischer Reflexion – sowohl der Medien als auch der Wähler. Ihre Handlungsträger werden vielfach in Verantwortung für Misserfolge genommen oder umfassenden Negativurteilen über „die politische Klasse“ ausgesetzt. (vgl. Decker 2007:39-42)

Die folgende Betrachtung berücksichtigt alle Parteien, die seit der Wiedervereinigung im Bundestag vertreten waren bzw. sind. Inwieweit es für den Bereich der Anti-Dopingpolitik sinnvoll ist, bei der Analyse der Parteipositionen die gebräuchliche Einordnung der einzelnen Parteien auf der „Achse der Staat-Markt-Arbeitsteilung“ mit den Polen „links“ und „rechts“ und der „Liberalismus-Konservatismus-Achse“ zu berücksichtigen, wird sich im Rahmen der genaueren Befassung mit den einzelnen Parteien zeigen. (vgl. Schmidt 2007:86)

Bemerkenswert ist, dass es im Verlaufe der letzten 26 Jahre eine ganze Reihe von Beratungsvorgängen gab, bei denen das Thema Doping im Bundestag eine zentrale Rolle eingenommen hat. Neben Gesetzentwürfen der Bundesregierung, mit denen die rechtlichen Rahmenbedingungen der Dopingbekämpfung angepasst werden sollten⁶⁰, wurden mehrfach internationale Übereinkommen behandelt.⁶¹ Zudem gab es eine Reihe eigenständiger Anträge der Bundestagsfraktionen zum Thema Doping.⁶² Hinzu kamen Expertengespräche⁶³, regelmäßige Debatten und Entschließungsanträge zu den Sportberichten der Bundesregierung⁶⁴ sowie einige

⁶⁰ vgl. dazu: „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Doping im Sport“ (BTD 18/4898); „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport“ (BTD 16/5526) sowie den „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften“ (BTD 17/13404) der sich durch eine geänderte Fassung eines Entwurfs der Regierungsfractionen FDP und CDU/CSU (BTD 17/13083) erledigte, sowie weitere Änderungen des Arzneimittelrechts in den vorangegangenen Legislaturperioden.

⁶¹ Internationale Übereinkünfte zur Dopingbekämpfung im Sport, die im Bundestag behandelt wurden, sind die UNESCO-Konvention bzw. das „Internationalen Übereinkommen vom 19. Oktober 2005 gegen Doping im Sport“ (BTD 16/3712), das „Übereinkommen vom 16. November 1989 gegen Doping“ des Europarates (BTD 12/4327) und das Zusatzprotokoll zu diesem Abkommen (BTD 16/4012).

⁶² Eine Auswahl entsprechender Anträge und Anfragen liefern die Anträge „Anti-Doping-Gesetz für den Sport vorlegen“ (BTD 18/2308 - Die Linke); „Entwurf eines Gesetzes zur Dopingbekämpfung im Sport“ (BTD 17/13468 - SPD); „Doping an Olympiastützpunkten, Bundesleistungszentren und Bundesstützpunkten konsequent bekämpfen“ (BTD 17/8896 - SPD); „Neue Struktur der Nationalen Anti Doping Agentur schaffen“ (BTD 17/11320 - SPD) sowie die große Anfrage „Doping im Spitzensport und Fitnessbereich“ (BTD 14/1032 - CDU/CSU)

⁶³ vgl. exemplarisch „Technikfolgeabschätzung (TA)- Projekt Gendoping“ (BTD 16/9552) u.a.

⁶⁴ vgl. exemplarisch zu den Sportberichten der Bunderegierung die Drucksachen zum 13. Sportbericht (BTD 18/3523); zum 12. Sportbericht (BTD 17/2880) und 11. Sportbericht (BTD 16/3750); sowie zusätzlich den ersten Anti-Dopingbericht der Bundesregierung (BTD 12/7540)

allgemeinere Anträge und große Anfragen zum Thema Sport durch die Fraktionen.⁶⁵ Auffällig ist, dass es im Zuge dieser Beratungen nahezu keinen Streit darüber gab, ob eine restriktive Anti-Dopingpolitik sportpolitisch und auch moralisch der richtige Weg sei.⁶⁶ Unterschiedliche Auffassungen gab es stattdessen hauptsächlich in Bezug auf die Wahl der (rechtsstaatlichen) Mittel und die Zuständigkeitsverteilung zwischen Staat und Sport.

CDU/CSU – Die Unionsparteien

Laut „Handbuch der deutschen Parteien“ ist die Christlich Demokratische Union (CDU) „eine bürgerliche Volkspartei, die auch in ihrer Selbstbeschreibung auf ihr liberales, konservatives und christlich-soziales Fundament verweist.“ (Bösch 2007:201) Durch die Genese der Partei und eine zunächst sehr lockere Struktur verfügt die Schwesterpartei, die Christlich-Soziale Union (CSU), über einen Sonderstatus, der es ihr ermöglicht, die CDU in Bayern „stellvertretend zu ersetzen“. Seit 1949 bilden beide Parteien (fast) durchgängig eine Fraktionsgemeinschaft im Bundestag. (vgl. Bösch 2007:201; Kießling 2007) Stand 2016 verfügt diese Fraktionsgemeinschaft der Unionsparteien über 310 Parlamentssitze. (vgl. BT 2016) Als größere der regierungstragenden Fraktionen besitzt die Union ein erhebliches Maß an Einfluss auf die Regierungsarbeit (*Entscheidungsmacht*) sowie die eigenständige Möglichkeit, die Gesetzgebung im Parlament entscheidend zu beeinflussen (*regulative Macht*) und den öffentlichen *Diskurs* mitzugestalten. Die öffentliche Wahrnehmung der Union ist dabei stärker durch ihre Regierungspolitik als durch ihre Grundsatzprogrammatik geprägt. Unter der Parteivorsitzenden Angela Merkel – seit 2005 Kanzlerin der BRD – versteht sich die Union als „Volkspartei der Mitte“ bzw. als „Bürgerpartei“, eine Selbstbeschreibung, die „den Kontakt zur

⁶⁵ vgl. vor allem die Anträge „Positive Auswirkungen des Sports auf die Gesellschaft nutzen und weiter fördern“ (BTD 16/11174 – FDP); „Gesellschaftliche Bedeutung des Sports“ (BTD 16/11217 - SPD und CDU/CSU); Maßnahmen für eine moderne und zukunftsfähige Sportpolitik auf den Weg bringen“ (BTD 16/11199 - Bündnis 90/Die Grünen) sowie die große Anfrage „Zur umfassenden und nachhaltigen Förderung der Entwicklung des Sports in Deutschland (BTD 14/7114 CDU/CSU)

⁶⁶ Die pressewirksamen Aussagen des Abgeordneten und rechtspolitischen Sprechers der Linken, Wolfgang Nešković, der die Position einnahm, Doping falle unter das Recht auf Selbstschädigung, nötigten die Fraktion der Linken zu einer Rechtfertigung im Plenum. Seine Positionierung aus dem Jahr 2007 blieb jedoch eine Einzelmeinung. Der politische Konsens über die Notwendigkeit einer restriktiven Dopingpolitik geriet nicht ins Wanken. (vgl. Nešković 2007; vgl. PP 16/108: 11078-11079)

Gesellschaft über die Parteigrenzen hinweg signalisieren soll.“ (Bösch 2007: 209, 213; vgl. CDU-Grundsatzprogramm 2007: 2) Mit dieser Haltung versucht die Partei, die *normative Rollenerwartung* der Unions-Wähler zu bedienen.⁶⁷ Die eigentliche *Akteuridentität* scheint hingegen deutlich mehr vom Pragmatismus einer langjährigen Regierungspartei als von der eigenen programmatischen Ausrichtung bestimmt zu werden. (vgl. Bösch 2007: 209)

Lange Zeit suchte die Union, ganz im Sinne ihres Selbstverständnisses, in der Anti-Dopingpolitik einen engen Schulterschluss mit den Vertretern des organisierten Sports, dessen Autonomie gewahrt werden sollte. In der 13. Legislaturperiode fasste der Abgeordnete Klaus Riegert die Haltung der CDU wie folgt zusammen: „Der Sport braucht keine Bevormundung.“ (PP-BT 13/41:3297) Diese Nähe zum Sport zeigte sich auch in personellen Überschneidungen. So war Eberhard Gienger, ehemals Spitzensportler und zur Zeit sportpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, in der Vergangenheit Mitglied des Nationalen Olympischen Komitees (NOK) und des DOSB-Präsidiums. Ein weiteres Beispiel ist der amtierende DFB-Präsident Reinhard Grindel, ehemaliger Abgeordneter der CDU und in dieser Funktion Mitglied im Sportausschuss des Bundestages. (vgl. Nedo 2016; Gienger 2016; Interview Gienger 2014)

Als im Jahr 2009 das Thema Doping das erste Mal Erwähnung in einem Wahlprogramm der Union fand, wurde auch hier das partnerschaftliche Verhältnis zum organisierten Sport vorangestellt. So hieß es: „Sportverbände müssen Doping konsequent bekämpfen. Wir werden dies tatkräftig unterstützen. Wir werden prüfen, ob die neu eingeführte Strafbarkeit des Besitzes von Dopingmitteln in nicht geringen Mengen für eine effektive Dopingbekämpfung ausreichend ist.“ (CDU-Wahlprogramm 2009: 56) Vier Jahre später fand sich im Wahlprogramm der CDU/CSU erneut eine ähnliche Formulierung, die darüber hinaus ein klares Bekenntnis zur Nationalen Anti Doping Agentur ergänzte: „Wir werden auch künftig Sportverbände in ihrem Kampf gegen Doping unterstützen. Wir werden uns dafür

⁶⁷ Inwieweit dieses Selbstverständnis angesichts des Erstarkens der rechtspopulistischen Alternative für Deutschland (AfD) und des gleichzeitigen Zustimmungsverlustes für Angela Merkel und die CDU (vgl. FAZ 2016) noch aktuell bzw. realistisch und funktional ist, kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden.

einsetzen, dass die Arbeit der Nationalen Anti-Doping Agentur langfristig gesichert ist.“ (CDU-Wahlprogramm 2013: 45)

Noch in der 17. Legislaturperiode (bis 2013) bestimmte das Credo der geteilten Zuständigkeit von Staat und Sport das strategische Auftreten der CDU in Bundestag und Sportausschuss. Gemeinsam mit dem damaligen Koalitionspartner FDP lehnte man einen Vorstoß der SPD für ein umfassendes Anti-Doping-Gesetz (ADG) (BTD 17/13468) ab:

Der Forderung nach einer Strafbarkeit des uneingeschränkten Besitzes, Erwerbs oder der sonstigen Beschaffung von Dopingmitteln müsse entgegengehalten werden, dass aufgrund der nicht vorliegenden Suchtgefahr und der Pönalisierung von therapeutischen Mengen eine Strafbarkeit erst ab bestimmten Mengen möglich sei. Das Eigendoping von Athleten/-innen entspreche einer Selbstgefährdung, die (wie in anderen Lebensbereichen auch) grundsätzlich straffrei sei. Der faire sportliche Wettkampf könne als strafrechtliches Schutzgut nicht anerkannt werden. (BTD 17/14015: 4)

Schon in der 16. Wahlperiode hatte die Union umfassende Zweifel daran geäußert, dass es überhaupt möglich sei, einen Straftatbestand Sportbetrug einzuführen oder anderweitig mit dem Strafrecht gegen dopende Sportler vorzugehen. (vgl. PP-BT 16/108:1075; SpA-P 16/36:2)

Insgesamt vertrat die CDU daher bis 2013 die Auffassung: „Hintermänner und Umfeld sind für Staatsanwaltschaft und Gericht interessant. Der Sportler selber wird aber der Sportschiedsgerichtsbarkeit überantwortet.“ (PP-BT 17/250: 32043) Weder eine Strukturdebatte über die NADA noch der Ruf nach einem immer schärferen Strafrecht seien die künftigen Herausforderungen in der Anti-Doping-Politik. (vgl. PP-BT 17/225: 28073)

Nach dem Ende der schwarz-gelben Koalition im Jahr 2013 und dem erneuten Regierungszusammenschluss mit der SPD änderte sich die Ausgangslage erheblich. Ein Anti-Doping-Gesetz wurde im Koalitionsvertrag vereinbart und dem Parlament von der Bundesregierung zur Beschlussfassung vorgelegt. Obwohl der Gesetzentwurf einen Straftatbestand Eigendoping sowie die Strafbarkeit des Besitzes geringer Mengen an Dopingmitteln vorsah (vgl. BTD 18/4898), fühlte sich die Unions-Fraktion gebunden, das Vorhaben zu unterstützen. Zwar forderte die Fraktion weiterhin, das „Ziel müsse sein, „dass die ‚große deutsche Sportfamilie‘ ein

Gesetz zur Bekämpfung von Doping mit seinen weitgehenden Regelungsbereichen – auch im Zusammenspiel mit der Sportgerichtsbarkeit – nachhaltig trägt.“ (PP-BT 18/63: 5948) In den entscheidenden Parlamentssitzungen betonten die Unionspolitiker dann jedoch mehrfach die verbindliche Umsetzung des Koalitionsvertrages. (PP-BT 18/107) Hier zeigte sich der oben angesprochene Pragmatismus der langjährigen Regierungspartei. In der abschließenden Beratung über das Anti-Doping-Gesetz hielt der sportpolitische Sprecher Eberhard Gienger sogar fest: „Das vorliegende Gesetz stellt einen bedeutenden Fortschritt im Kampf gegen Doping dar. Die Vergangenheit hat uns gelehrt, dass der organisierte Sport offensichtlich doch nicht in der Lage ist, das Dopingproblem in den Griff zu bekommen.“ (PP-BT 18/137: 13442) Sein Kollege Grindel stellte die Behauptung auf: „Wenn man gegen Doping durchgreifende Maßnahmen ergreifen will, dann geht das nur über das Strafrecht.“ (PP-BT 18/137: 13445)

Somit lässt sich ein erheblicher Umbruch in der Positionierung der Union in Bezug auf Eigendoping und Besitzstrafbarkeit festhalten. Lediglich eine sportspezifische Kronzeugenregelung findet sich im Anti-Doping-Gesetz der Regierung nicht. Diesbezüglich hatte die CDU/CSU sich auch in der Vergangenheit explizit ablehnend gezeigt und auf die vorhandenen allgemeinen Regelungen verwiesen: „Es besteht bereits eine Kronzeugenregelung für die Aufdeckung und Verhinderung von schweren Straftaten.“ (PP-BT: 17/250: 32044)

Weniger Einfluss hatte der Wechsel des Koalitionspartners auf die Einstellung der Union zur Arbeit der Nationalen Anti Doping Agentur. In der 14. Legislatur – damals als Oppositionspartei – hatte die CDU in einem Entschließungsantrag zur großen Anfrage „Doping im Spitzensport und Fitnessbereich“ (vgl. BT-D 14/1032; BT-D 14/1867) gefordert, „die Einrichtung einer rechtlich selbständigen und unabhängigen Anti-Doping-Agentur im Spitzensport zu fördern und die erforderlichen Haushaltsmittel bereitzustellen.“⁶⁸ Im Jahr 2012 gab die Union im Sportausschuss des Bundestages zu Protokoll, die „NADA habe sich zu einem höchst anerkannten Kompetenzzentrum hinsichtlich der Bekämpfung des Dopings

⁶⁸ Ebenfalls in der 14. Legislaturperiode wandten sich die Unions-Abgeordneten Letzgus und Riebert mehrfach mit schriftlichen Fragen an die Bundesregierung, in denen sie sich nach der Herkunft und dem Umfang der Mittel für die in Gründung befindliche NADA erkundigten. (vgl. BT-D 14/674; BT-D 14/1707; BT-D 14/5638; BT-D 14/6226 u.a.)

im Sport entwickelt. Zudem werde die Expertise der NADA im Ausland in höchstem Maße geschätzt und nachgefragt.“ (BTD 17/10083: 3) Um die „hervorragende und äußerst wichtige Arbeit“ (PP-BT 17/225: 28071) der NADA fortführen zu können, sieht die Union eine ausreichende Finanzierung als Voraussetzung an. Diese Forderung findet sich sowohl im Wahlprogramm als auch im Koalitionsvertrag 2013 wieder. (vgl. CDU-Wahlprogramm 2013: 45; Koalitionsvertrag 2013: 138)⁶⁹ Im Laufe der Jahre trat die CDU wiederholt dafür ein, dass neben der Bundesregierung auch die übrigen Stakeholder finanzielle Verantwortung für die NADA übernehmen sollten:

„Wir bauen auf Länder, Wirtschaft und Sport Druck auf, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Wir haben vor zehn Jahren mit den Ländern, der Wirtschaft und dem Sport ein Stakeholder-Modell als gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Dopingbekämpfung verabredet. Bisher ist nur der Bund seinen Verpflichtungen nachgekommen.“ (PP-BT 17/204: 24801; vgl. SpA-P 17/59)

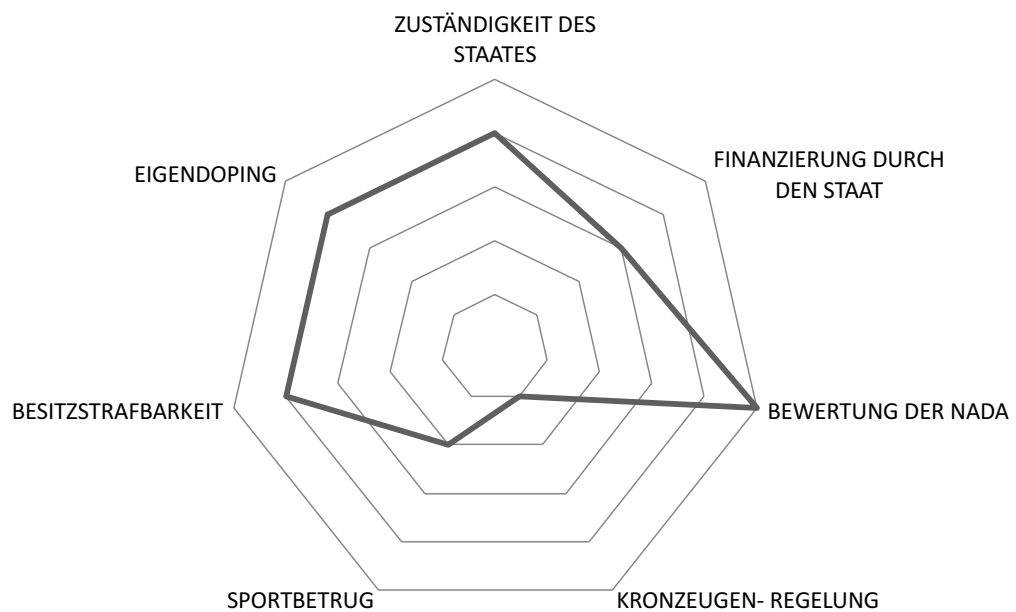
Konkret machte die Union den Vorschlag, die Bundesländer könnten sich über die Einnahmen aus dem Glücksspiel bzw. den Sportwetten an der NADA-Finanzierung beteiligen. (vgl. PP-BT 17/225: 28072) Dieser Versuch, Druck auf die Bundesländer auszuüben, wurde auch in Zeiten der Großen Koalition (18. Wahlperiode) fortgeführt. (vgl. Walker 2014; vgl. PP-BR 922)

Zwar lehnt die Union eine spezifische Kronzeugenregelung für das Thema Doping ab, gleichzeitig machte sie jedoch im Laufe der letzten Jahre eine Reihe anderer Vorschläge, welche (neuen) Methoden im Kampf gegen Doping eingesetzt werden könnten. Neben der Forderung nach Schwerpunktstaatsanwaltschaften in den Ländern (vgl. PP-BT 16/108: 11075) gehörte dazu ein Forschungsprogramm für Dopingforschung und Dopinganalytik, „damit neueste wissenschaftliche und medizinische Erkenntnisse umfassend und unmittelbar in die Dopingbekämpfung einfließen können.“ (BTD 14/2769: 3) Zudem sprach sich die Union – gemeinsam mit dem damaligen Koalitionspartner FDP – für die Gründung eines EU-Netzwerkes der nationalen Anti-Doping-Organisationen (NADOs) aus, um Synergieeffekte für alle Mitgliedstaaten nutzbar zu machen. Auch die Einrichtung einer „Monitoring-

⁶⁹ Erwähnenswert ist auch die Idee der Unions-Fraktion, das Stiftungskapital der Nationalen Anti Doping Agentur durch einen Anteil an den Erträgen der Gedenkmünzenverkäufe zur Fußball-WM 2006 zu erhöhen. (vgl. PP-BT 15/54: 4515-4516)

Task-Force“ wurde angedacht, um in Kooperation mit der Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA) die Überwachung der Entwicklung neuer Dopingsubstanzen und -methoden zu verbessern. (vgl. BTDr 17/2129:2)

Abbildung 13 - Inhaltliche Positionen der CDU/CSU zur Dopingbekämpfung



Quelle: Eigene Darstellung

Zentrale Interaktionspartner der Unionsfraktion sind in erster Linie die anderen Parteien im Bundestag. Dabei ist auch in der Anti-Dopingpolitik eine klare Abgrenzung insbesondere gegenüber der Partei Die Linke zu erkennen. (vgl. Bösch 2007: 203) So zog der CDU-Abgeordnete Grindel noch im Jahr 2015 eine Linie vom Staatsdoping der DDR zum Agieren der Linkspartei im Bundestag: „Wer nicht klar als Partei seine eigene Geschichte aufarbeitet und die DDR als Unrechtsstaat bezeichnet und sich insofern auch nicht klar vom staatlich verordneten Doping der DDR distanziert, der hat jede Glaubwürdigkeit verloren, uns hier mit Belehrungen zu kommen, wie ein Anti-Doping-Gesetz aussehen sollte.“ (PP-BT 18/63: 5947)

Neben den anderen Parteien im Bundestag und der Bundesregierung können als *Interaktionspartner* der Unionsparteien vor allem diejenigen Akteure identifiziert werden, die im Rahmen von Anhörungen und Beratungsprozessen (regelmäßig) zu Gast in den Gremien des Bundestages sind. Dazu gehören sowohl der organisierte

Sport und seine Athleten als auch (Rechts-)Experten, Polizei, Staatsanwaltschaft, die Mitarbeiter der NADA, der WADA oder anderer Nationaler Anti-Doping-Agenturen wie der USADA. Hinzu kommen auch die Bundesländer, die gerade im Bereich der NADA-Finanzierung auch als Antagonisten wahrgenommen werden. (vgl. BT-D 18/6677:8; Interview Gienger 2015)

SPD

Im Gegensatz zu den pragmatisch orientierten Unionsparteien, die lange das Autonomie-Bedürfnis des Sports in den Vordergrund stellten, setzt die Sozialdemokratische Partei Deutschlands SPD in der Anti-Dopingbekämpfung konsequent auf staatliches Eingreifen. Versucht man, eine Verbindung zwischen dem generellen Profil der SPD und den Forderungen der Partei in der Anti-Dopingpolitik zu ziehen, so ließe sich diese mit der Formel „Ergebnisgerechtigkeit durch staatliche Regulierung“ (Schmidt 2007: 90) zusammenfassen.

Ähnlich wie die Union verfügt die SPD als Regierungspartei über ein hohes Maß an Einfluss auf die Arbeit der Regierung (*Entscheidungsmacht*) sowie die eigenständige Möglichkeit, Gesetze einzubringen (*regulative Macht*) und den *Diskurs* über allgemeine und sportpolitische Themen zu beeinflussen. Seit 2013 agiert die SPD zwar als kleinerer Koalitionspartner (mit 193 Sitzen im Bundestag) in einer Großen Koalition. (vgl. BT 2016) Ob der Einfluss auf die Anti-Dopingpolitik durch diese Rolle geringer ausfällt als in vorangegangenen Regierungsbeteiligungen, lässt sich nur schwer beurteilen. So besetzt die SPD zwar nicht das für Sport zuständige Innenministerium, an der Erarbeitung des Anti-Doping-Gesetzes war jedoch mit dem Justizministerium ein SPD-geführtes Haus maßgeblich beteiligt. Dieses Gesetz wurde bereits im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2013 vereinbart, der im Abschnitt zum Thema Anti-Dopingpolitik Vorhaben benennt, die sich eher an den Ideen der SPD als den liberaleren Vorstellungen des Koalitionspartners zur orientieren scheinen. (vgl. BMJV 2016; Koalitionsvertrag 2013: 138)

Der Wunsch der Sozialdemokraten nach einer stärkeren staatlichen Regulierung in der Dopingbekämpfung lässt sich über einen längeren Zeitraum nachzeichnen. Schon 1994 forderten SPD-Abgeordnete schärfere Gesetze, um Doping

einzudämmen. In einem Entschließungsantrag der Fraktion zum Anti-Doping-Bericht der Bundesregierung (vgl. BTDrucks. 12/7540) hieß es:

Der Deutsche Bundestag widerspricht der Bundesregierung in ihrer Auffassung, es gäbe keinen Regelungsbedarf beim illegalen Verkehr mit Dopingmitteln. Der medizinisch nicht indizierten Abgabe von Dopingmitteln muß deutlicher als bislang strafrechtlich begegnet werden. Dopingsubstanzen müssen bei der Bekämpfung dem Drogenmißbrauch gleichgestellt werden. (BTDrucks. 12/8051:1)

In der Folge kristallisierte sich dann das Konzept eines eigenständigen Anti-Doping-Gesetzes als zentrale Forderung der Sozialdemokraten heraus. 1996 legte die SPD-Fraktion den „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Doping und zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarates gegen Doping“ vor. Dieser Entwurf konzentrierte sich auf die Verfolgung der „Dealer“ im Hintergrund und beließ die Zuständigkeit für die Sanktionierung der Athleten (noch) beim organisierten Sport. (vgl. BTDrucks. 13/5215; PP-BT 13/125: 11319) Das Anliegen einer strengeren Gesetzgebung wurde von der SPD-Fraktion auch in eigenen Regierungszeiten offensiv vertreten. So forderte man gemeinsam mit dem damaligen Koalitionspartner Bündnis 90/Die Grünen während der 14. Wahlperiode die Bundesregierung auf,

ein Anti-Doping-Gesetz zu erarbeiten, das in gemeinsamer Verantwortung der Sportorganisationen und des Bundes die Dopingbekämpfung dadurch verbessert, dass es

- bestehende Unklarheiten in Gesetzen beseitigt und Lücken schließt,
- die bestehenden Gesetzesvorschriften bündelt,
- neue Straftatbestände zum Schutz des fairen Wettbewerbs im Sport regelt,
- Sanktionen verschärft und
- die Aufklärung über Gefahren des Gebrauchs von Dopingmitteln und der Anwendung von Dopingmethoden vorantreibt. (BTDrucks. 14/7004:4,5)

Auch in die programmatischen Aussagen der SPD fand die Forderung nach einem Anti-Doping-Gesetz Aufnahme. So heißt es im Wahlprogramm aus dem Jahr 2002: „Die Schattenseiten des Sports bekämpfen wir mit Nachdruck. Wer dopt, betrügt im Sport. Wir werden zur Bekämpfung des Dopings das Kontrollsystem, aber auch die Forschung weiter ausbauen und ein wirksames Anti-Doping-Gesetz schaffen.“

(SPD-Wahlprogramm 2002: 46)⁷⁰ Zwar fallen in die Zeit des damaligen Innen- und Sportministers Otto Schily (SPD) mit der Gründung der Welt-Anti-Doping-Agentur und der Nationalen Anti Doping Agentur einige „Meilensteine“ im Anti-Dopingkampf, das geforderte umfassende Anti-Doping-Gesetz brachte er jedoch nicht auf den Weg.

Auch gegen Ende der folgenden Großen Koalition (2005-2009) beklagte die SPD-Politikerin Dagmar Freitag, dass sich im Bereich der Dopingbekämpfung einige Wünsche der SPD nicht hatten umsetzen lassen: „Meine Fraktion wäre bei der Dopingbekämpfung gerne weiter gegangen. In dieser Frage sind wir an unserem Koalitionspartner und an großen Teilen des organisierten Sports gescheitert.“ (PP-BT 16/230: 25645) Zwar wurde in der damaligen Regierungszeit das Arzneimittelgesetz durch ein „Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Doping im Sport“ (vgl. BT-D 16/5526) verschärft, diesem Schritt waren aber lange Verhandlungen mit dem Koalitionspartner vorausgegangen, die schlussendlich in einem Kompromiss endeten, den Teile der SPD als unbefriedigend bewerteten. (vgl. PP-BT 16/102: 10527; Interview Freitag 2014)

Auch in der Oppositionszeit zwischen 2009 und 2013 befasste die SPD sich sehr intensiv mit der Dopingbekämpfung. In diese Zeit fallen die Anträge „Doping an Olympiastützpunkten, Bundesleistungszentren und Bundesstützpunkten konsequent bekämpfen“ (vgl. BT-D 17/8896) sowie „Neue Struktur der Nationalen Anti Doping Agentur schaffen“. (vgl. BT-D 17/11320) Zudem wurde der Entwurf eines Anti-Doping-Gesetzes (ADG) (vgl. BT-D 17/13468) vorgelegt, das die wesentlichen Grundzüge des in der 18. Wahlperiode von der Großen Koalition beschlossenen Gesetzentwurfs vorwegnahm. Die Straftatbestände des Eigendopings und die vollständige Besitzstrafbarkeit waren bereits in diesem Gesetzentwurf angelegt. Der bemerkenswerteste Unterschied zwischen dem Entwurf der SPD und der späteren Einigung mit der Union besteht darin, dass die SPD in ihrem Entwurf auch eine sportspezifische Kronzeugenregelung vorgesehen hatte. (vgl. BT-D 17/13468; BT-D 18/4898) Dieses Anliegen begründeten die Sozialdemokraten damit, „dass der Effekt einer Kronzeugenregelung nicht nur im repressiven, sondern gerade auch im

⁷⁰ Zwar finden sich auch in späteren Wahlprogrammen Passagen zum Thema Doping, diese bleiben jedoch weniger konkret als die Ankündigungen des Jahres 2002, gerade in Bezug auf die Notwendigkeit eines Anti-Doping-Gesetzes.

präventiven Bereich liegen kann, da für das Netzwerk die Gefahr einer Aussage eines seiner Mitglieder deutlich erhöht wird.“ (BTD 17/13468: 11)

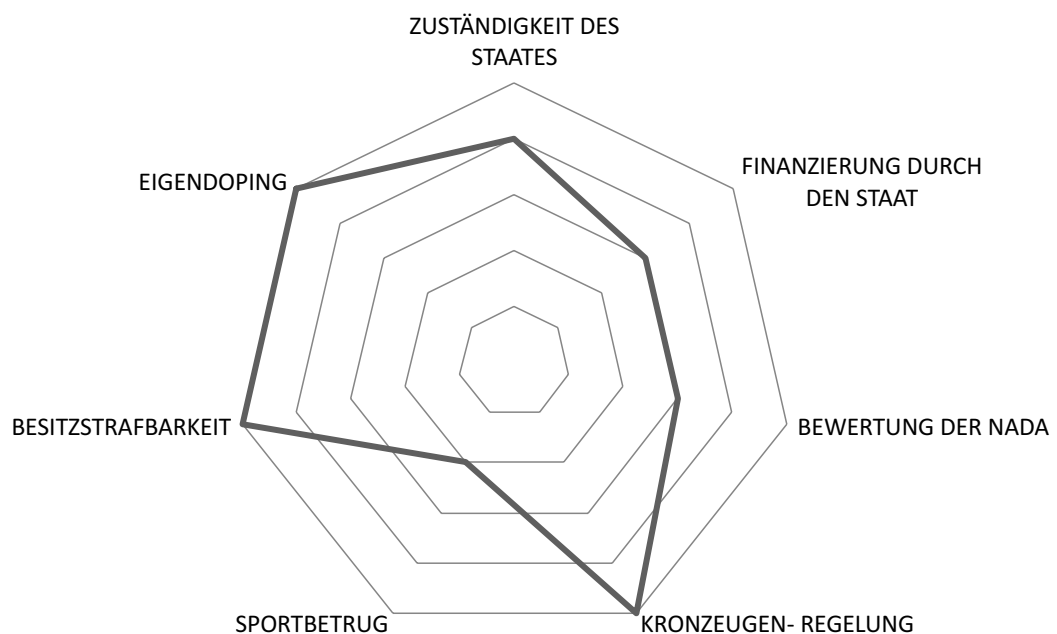
Über den Einsatz für ein eigenständiges Gesetz gegen Doping hinaus hat die SPD in der Vergangenheit eine Reihe von Einzelmaßnahmen unterstützt, um die Dopingbekämpfung in Deutschland umzugestalten bzw. zu verbessern. So befürwortete die Partei die Telefonüberwachung im Kampf gegen die Hintermänner des Dopinggeschehens. (vgl. PP-BT 16/108: 11077) Zudem machte die SPD deutlich, dass sie die Einrichtung weiterer Schwerpunktstaatsanwaltschaften in den Bundesländern sehr begrüßen würde. (vgl. PP-BT 18/137: 13440; PP-BT 16/108: 11077; Interview Freitag 2014) Zwar unterstützte die SPD auch die Entstehung der Nationalen Anti Doping Agentur (vgl. BTD 14/7004; PP-BT 14/198: 19422, 19447), später entwickelten die SPD-Sportpolitiker jedoch eine zusehends kritische Perspektive auf die Arbeit der NADA. Mehrfach wurde Kritik an der mangelnden finanziellen Ausstattung, zu geringer Unabhängigkeit sowie fehlender Effizienz geäußert. (vgl. PP-BT 16/79: 7999; BTD 17/8896; BTD 17/11320; SpA-P 17/68; SpA-P 17/69) Im Jahr 2007 etwa – kurz nach der ersten großen Krise der NADA – bezeichnete Dagmar Freitag die Agentur als „Sorgenkind, das nach wie vor nicht aus dem Gröbsten heraus ist.“ (PP-BT 16/108: 11088) Besonders kritisierte die SPD den großen Einfluss des organisierten Sports im Aufsichtsrat sowie das fehlende finanzielle Engagement des Sports, der Wirtschaft und der Bundesländer. (vgl. Interview Freitag 2014) Eine deutliche Benennung dieser wahrgenommenen Missstände erfolgte im Rahmen des Antrags „Neue Struktur der Nationalen Anti Doping Agentur schaffen“ in der 17. Legislaturperiode. Darin hieß es unter anderem:

Die Ansprüche, die Sport, Politik und Öffentlichkeit an die NADA stellen, sind enorm. Von der NADA wird seit ihrer Gründung vor zehn Jahren nicht weniger erwartet, als einen konsequenten, kompetenten und erfolgreichen Kampf gegen Doping im Sport zu führen. Das ist mit der aktuellen finanziellen und personellen Ausstattung nicht realisierbar. [...] Bei der Gründung der NADA wurde ein sogenanntes Stakeholder-Modell gewählt, durch das die Finanzierung der Arbeit der NADA durch die drei Stakeholder Sport, Wirtschaft und Staat gewährleistet werden sollte. Dieses Modell muss als gescheitert angesehen werden, da sich nach wie vor alle Stakeholder mit Ausnahme des Bundes nur in unzureichender Weise engagieren [...] Der beschriebene Status quo ist erkennbar kein temporärer, sondern ein struktureller Mangel. Daher wird die Einsetzung einer unabhängigen Expertenkommission gefordert, die Vorschläge für eine neue Struktur der NADA erarbeitet. Die Unabhängigkeit der NADA muss dabei sichergestellt werden. Gleichzeitig muss eine dauerhaft solide

finanzielle Ausstattung die NADA in die Lage versetzen, die Dopingbekämpfung mit der notwendigen Konsequenz führen zu können. (BTD 17/11320: 1-2)

Zu Beginn der 18. Legislaturperiode wandelte sich diese kritische Grundhaltung jedoch in Richtung einer vorsichtig optimistischen Einschätzung zur NADA, begründet vor allem durch eine stärkere Abgrenzung des NADA-Vorstands vom organisierten Sport und dessen Interessen. (vgl. Interview Freitag 2014)

Abbildung 14 - Inhaltliche Positionen der SPD zur Dopingbekämpfung



Quelle: Eigene Darstellung

Insgesamt scheint es in der Anti-Dopingpolitik auf Seiten der SPD eine hohe Übereinstimmung zwischen der wahrgenommenen *normativen Rollenerwartung* – dem Einsatz für einen sauberen Sport (vgl. Interview Freitag 2014) – und der handlungsleitenden *Akteuridentität* zu geben. Allerdings gerieten SPD-Regierungsmitglieder in der Vergangenheit zeitweise in Konflikte, da es Unterschiede zwischen der Partei-/Fraktionsposition und dem Regierungshandeln gab. Vor allem in der Frage nach der Notwendigkeit eines Anti-Doping-Gesetzes

mussten sie sich entscheiden, welche *Bezugseinheit* für ihr Handeln entscheidend war.

Ähnlich wie die Union pflegt die SPD – neben der politischen Auseinandersetzung im Rahmen der Bundestagsberatungen – den Austausch mit dem organisierten Sport, der Nationalen Anti Doping Agentur, der WADA sowie zahlreichen Experten. Die Einladung des Chief Executive Officers (CEO) der USADA in den Sportausschuss des Bundestages geschah z.B. auf Initiative der SPD-Ausschussvorsitzenden. (vgl. Interview Freitag 2014)⁷¹ Zudem richteten die Sozialdemokraten eine klare Erwartungshaltung in Bezug auf die Dopingbekämpfung an das Internationale Olympische Komitee: „Das IOC kann sehr wohl etwas tun. Es könnte diejenigen Länder von der Teilnahme an den Olympischen Spielen ausschließen, die sich diesem Regelwerk und den eindeutigen WADA- und NADA-Codes entziehen.“ (PP-BT 16/193: 20783)

Bündnis 90/Die Grünen

Von allen Parteien im Bundestag haben die Grünen den wohl kritischsten Blick auf die Situation der Dopingbekämpfung entwickelt. Zeitweise brandmarkten sie die deutschen Bemühungen als „Etikettenschwindel“ (SpA-P 17/65:18) und zweifelten wiederholt Motivation und Willen der anderen Akteure an, entschieden gegen Doping vorzugehen.

Seit dem Ausscheiden aus der Bundesregierung im Jahr 2005 verfügen die Grünen über wenig *Entscheidungsmacht* bzw. Einfluss auf die Regierung. Zwar haben sie die Möglichkeit, über den Bundestag oder die grün-mitregierten Ländern Anträge zu stellen und Gesetzentwürfe einzubringen, im Bundestag selbst besetzen sie aber nur 63 Sitze, womit sie die kleinste dort vertretene Fraktion darstellen. (vgl. BT 2016) Damit ist ihre *regulative Macht* begrenzt, im öffentlichen *Diskurs* werden sie als

⁷¹ Der Ausschussvorsitz liegt seit längerem bei der SPD-Fraktion. Sowohl Peter Dankert als auch Dagmar Freitag (beide SPD) hatten bzw. haben in ihrer Funktion als Ausschussvorsitzende einen Sitz im Aufsichtsrat der NADA inne. Darüber hinaus ist Dagmar Freitag auch Mitglied des Präsidiums des Deutschen Leichtathletik-Verbandes (DLV). Somit zeigt sich, dass es auch zwischen SPD und organisiertem Sport personelle Überschneidungen gibt. (vgl. BT 2009; NADA 2016b; Freitag 2016; Interview Hensel 2015: 10)

Oppositionspartei aber weiterhin wahrgenommen. Besonders von der Bundesregierung forderte die Partei in den letzten Jahren wiederholt mehr Engagement für einen sauberen Sport, weniger Rücksicht auf die Sportverbände und ein reduziertes Interesse an Medaillengewinnen bei den großen Sportevents. (vgl. PP-BT 18/63: 5951-5952; PP-BT 18/107: 10254; PP-BT 16/79: 8002; Interview von Cramon 2014) Zudem übten die Grünen mehrfach grundlegende Kritik am fortschreitenden wirtschaftlichen Wettbewerb im Sport:

Wir müssen uns bei der Bekämpfung des Dopings insbesondere mit der Leistungsspirale im Sport auseinandersetzen. Immer höher, immer schneller, immer weiter und eine ausufernde Kommerzialisierung des Sports sind die wahren Ursachen von Doping. Diese Ursachen müssen wir gemeinsam mit dem Sport bekämpfen, statt Begrifflichkeiten wie „Fairness im Sport“ zu bemühen. Im Sport geht es leider nicht mehr um die olympische Idee. Es geht um Milliarden, die dabei umgesetzt werden. (PP-18/137: 13441)

Gleichzeitig haben die Grünen Schwierigkeiten, den eigenen Anspruch, entschieden gegen Doping vorzugehen, mit der Idee einer liberalen Drogenpolitik in Einklang zu bringen. Konkret zeichnet sich seit langem ein wiederkehrender Konflikt zwischen der *handlungsleitenden Akteuridentität der Gesamtpartei*, zu der auch die Selbstbeschreibung als liberale Bürgerrechtspartei gehört (vgl. Schmidt 2007:94), und dem Selbstverständnis der grünen Sportpolitiker ab. Dieser Binnenkonflikt schwächt auch die Position der Grünen im Diskurs über die Dopingbekämpfung.

In den grünen Wahlprogrammen finden sich seit 2005 regelmäßig Aussagen zum Thema Doping. So hieß es 2005 noch relativ allgemein: „Wir fordern einen ‚sauberen‘, das heißt dopingfreien und fairen, Spitzensport.“ (Wahlprogramm Grüne 2005: 104) Im Wahlprogramm aus dem Jahr 2013 positionierte sich die Partei hingegen ausführlicher:

Wir stehen zum selbstverwalteten Sport und werden ihn bei seinem Kampf gegen Doping und Korruption sowie für mehr Transparenz in den eigenen Strukturen und Entscheidungen unterstützen. Beides, Doping und Korruption, widerspricht dem Fairness-Gedanken. Doping schadet zudem der Gesundheit. Darum brauchen wir ein Anti-Doping-Gesetz, eine effektivere Präventionspolitik und eine vom Einfluss der Sportfachverbände und von staatlicher Seite unabhängige Nationale Anti-Doping-Agentur Deutschland mit einer dauerhaften und ausreichenden Finanzierung. Ziel ist eine nachhaltige und effektive Dopingbekämpfung, die auch die Persönlichkeitsrechte der Athletinnen und Athleten schützt. (Wahlprogramm Grüne 2013: 263)

Blickt man auf die Aktivitäten der Partei in der Anti-Dopingpolitik zurück, so lassen sich eine Reihe von Initiativen im Themenfeld Anti-Dopingpolitik identifizieren. In der 14. Legislaturperiode setzte man gemeinsam mit dem damaligen Koalitionspartner SPD die Forderung nach einem Anti-Doping-Gesetz im Bundestag durch – auch wenn diese letztlich von der eigenen Regierung nicht umgesetzt wurde. (vgl. BTD 14/7004; PP-BT 14/198) Es folgte mit dem Antrag zur „Bekämpfung des Dopings im Sport“ (BTD 16/4166) eine eigenständige Positionierung in den Debatten um den „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport“ (BTD 16/5526) der Bundesregierung. Im diesem Antrag wurde nicht nur eine Aussage zu neuen Straftatbeständen getroffen (s.u.), sondern darüber hinaus eine umfassende und regelmäßige Berichterstattung der Bundesregierung zum Anti-Dopingkampf gefordert. Während der folgenden Plenardebatten wurde diese Idee noch einmal konkretisiert und angeregt, das Amt eines Antidopingbeauftragten zu schaffen, der im Bundestag berichten sollte. (PP-BT 16/108: 11081)

Bemerkenswert ist sicherlich auch der (abgelehnte) Vorstoß aus der 17. Wahlperiode, die Finanzierung der Dopingbekämpfung sicherzustellen, indem ein Anteil von fünf Prozent der Mittel zur Spitzensportförderung zukünftig der NADA zugutekommen sollten. Damit sprachen die Grünen sich für ein stärkeres Engagement des Bundes aus – auch wenn sie gleichzeitig großen Unwillen über das Scheitern des Runden Tisches zur NADA-Finanzierung zum Ausdruck brachten und insbesondere die Bundesländer stärker in der Verantwortung sahen. (vgl. PP-BT 17/250: 32043; PP-BT 17/204: 24800) Aus diesem Vorstoß eine grundsätzliche positive Einstellung der Grünen zur Nationalen Anti Doping Agentur abzuleiten, wäre jedoch ein Trugschluss. Denn auch in Richtung der NADA übten die Grünen im selben Zeitraum deutliche Kritik: „Warum der Hilfeschei der NADA für den notwendigen Mittelaufwuchs erst so spät erfolgte, versteht allerdings auch niemand.“ (PP-BT 17/204: 24800) Zudem stellte die Partei die Arbeit der Agentur – insbesondere bezogen auf die sogenannte Erfurter Blutdopingaffäre – grundsätzlich in Frage: „Das wenig wirksame Kontrollsystem krankt an Ineffizienz. [...] Das ist das gängige Prinzip bei der Dopingbekämpfung in Deutschland. Man betrachtet sich selbst als die Spitze der Bewegung beim Anti-Doping-Kampf. Aber tatsächlich trägt man die rote Laterne.“ (PP-BT 17/204: 24800) Bereits in den Jahren zuvor hatten die

Grünen die häufigen Geschäftsführerwechsel und die mangelnde Organisationsstruktur der NADA beklagt. (vgl. PP-BT 17/85: 9526)

Befasst man sich intensiver mit der grünen Haltung zur Anti-Doping-Gesetzgebung, wird der interne Konflikt der Partei schnell deutlich. So wurde vor allem in der 16. Legislaturperiode ein Bruch zwischen dem harten Vorgehen der grünen Mitglieder im Sportausschuss und der bürgerrechtsorientierten Haltung der Gesamtfraktion erkennbar. Kern des Dissenses war die mögliche Einführung neuer Straftatbestände – insbesondere einer verschärften Besitzstrafbarkeit. (vgl. PP-BT 16/79:8000; PP-BT 16/88: 8949; PP-BT 16/102: 10529) Winfried Herrmann, damals sportpolitischer Sprecher der grünen Fraktion, thematisierte diese Uneinigkeit offen im Plenum des Bundestages: „Nun sagen Sie natürlich: Ihr Grünen habt euch in dieser Frage auch nicht verständigt. Dieses Problem habe ich immer wieder offen angesprochen. Ich werde diese Debatte heute nicht noch einmal führen. Ich will auch nicht so tun, als wäre die Haltung meiner Fraktion eindeutig.“ (PP-BT 16/102: 10529)⁷² Um strittige Eingriffe in die Freiheitsrechte des Einzelnen zu umgehen, setzte sich die Fraktion in der Folge für die Pönalisierung eines sogenannten „Sportbetrugs“ bzw. „Dopingbetrugs“ ein. In einem Antrag zur „Bekämpfung des Dopings im Sport“ sprach man diesbezüglich konkret vom Straftatbestand der „Verfälschung des Wirtschaftlichen Wettbewerbs im Sport“. (BTD 16/4166: 2)⁷³ Dopingpräparate zu besitzen und zu nutzen sollte jedoch generell straffrei bleiben.

Auch in der 18. Wahlperiode lehnten die Grünen die Straftatbestände „Eigendoping“ und „volle Besitzstrafbarkeit“ ab und forderten die Bundesregierung in einem Entschließungsantrag auf, den Entwurf des Anti-Doping-Gesetzes zurückzuziehen. Zur Begründung hieß es unter anderem:

Die Bekämpfung des Dopings im Sport obliegt an erster Stelle dem organisierten Sport. Es ist aber zu prüfen, ob ein beschränkter Tatbestand der Verfälschung des wirtschaftlichen Wettbewerbs im Sport durch Doping in Betracht kommt. Hierbei ist die Maßgabe, dass das Strafrecht jedoch nur das letzte Mittel sein kann, wenn andere Maßnahmen nicht hinreichend greifen. [...] Die eigenverantwortliche Selbstschädigung von Sportlerinnen und Sportler, wie

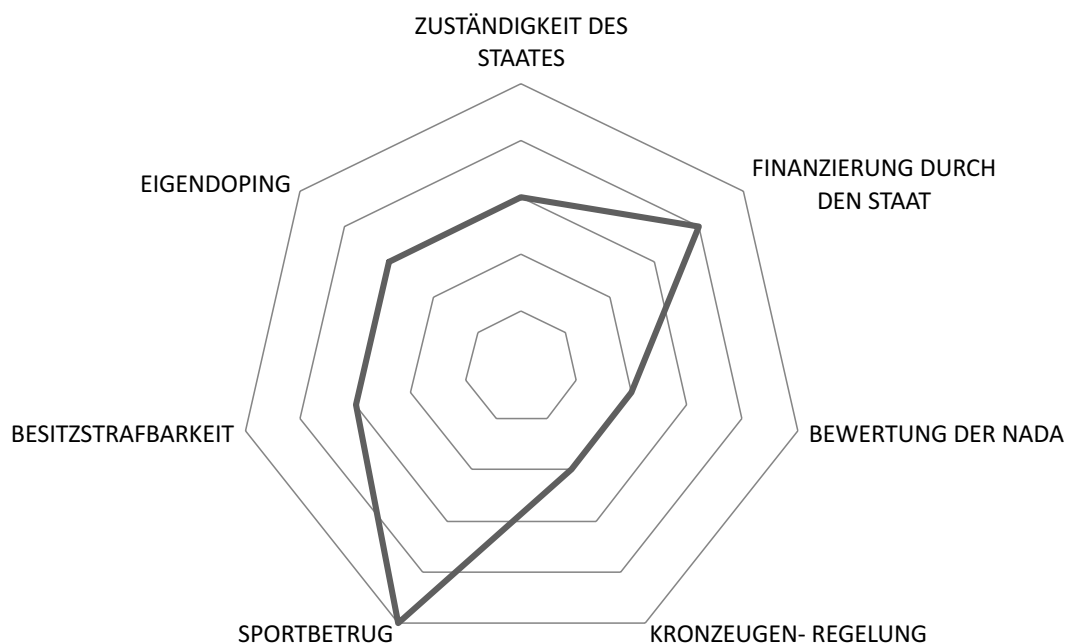
⁷² Auch in der 17. Legislaturperiode gaben die Grünen-Vertreter im Sportausschuss zu Protokoll, dass es für die volle Besitzstrafbarkeit in ihrer Fraktion keine Mehrheit gebe. (vgl. SpA-P 17/79: 8-9)

⁷³ Einen ähnlichen Vorschlag speiste im Jahr 2014 auch das Land Baden-Württemberg über den Bundesrat in den Diskurs der nationalen Anti-Dopingpolitik ein. (vgl. BRD 266/13)

sie in Verbindung mit einer vollen Besitzstrafbarkeit pönalisiert werden würde, soll auch weiterhin nicht durch das Strafrecht erfasst werden. (BTD 18/6677: 7)

Auch gegen die Einführung einer Kronzeugenregelung sprachen die Grünen sich aus. (vgl. PP-BT 18/107: 10254)

Abbildung 15 - Inhaltliche Positionen von Bündnis 90/Die Grünen zur Dopingbekämpfung



Quelle: Eigene Darstellung

Wenig überraschend ist, dass die Grünen mit annähernd denselben Interaktionspartnern den Austausch suchen wie auch die anderen Parteien im Bundestag. Dazu zählen Vertreter der NADA, internationaler Organisationen (vor allem der WADA) sowie zahlreiche Rechtsexperten. Darüber hinaus betonen die Grünen die Bedeutung von Gesprächen mit Praktikern der Dopingbekämpfung, etwa Naturwissenschaftlern, Medizinerinnen oder Journalisten. (vgl. Interview von Cramon 2014) Zudem sprechen die Grünen sich für ein partnerschaftliches Verhältnis der Länder und des Bundes in der Dopingbekämpfung aus. Allerdings sollen die Länder

in diesem Rahmen stärker in die Pflicht genommen werden als bisher. (vgl. BTDruck 16/4166: 4,5; Interview von Cramon 2014)

Zwar gibt es mit Michael Vesper ein prominentes Beispiel für einen grünen Politiker, der in ein wichtiges Amt im DOSB gewechselt ist.⁷⁴ Das Verhältnis zwischen den Grünen und dem organisierten Sport muss trotzdem als sehr angespannt bewertet werden. (vgl. DOSB 2016a; Interview von Cramon 2014) Renate Künast, ehemalige Fraktionsvorsitzende und Bundesministerin, ging in den Beratungen zum Anti-Doping-Gesetz in der 18. Wahlperiode so weit, dem Sport jegliche Integrität abzusprechen: „Sport und Integrität werden in Zukunft erst dann wieder, ohne zu einer Lachnummer zu werden, ordentlich in einen Satz passen, wenn sich der Sport und seine Funktionäre selber als Vorbilder auf den Weg machen.“ (PP-BT 18/137: 13439)

Die Linke

Im Bundestag auf Opposition abonniert, galt die Linke lange Zeit nicht als „Problemlösungspartei“, sondern vielmehr als abhängig davon, „sozialen und politischen Protest zu mobilisieren.“ (Neu 2007: 323)⁷⁵ Zeitgleich war die Partei aber vor allem in den ostdeutschen Bundesländern seit Mitte der 1990er Jahre durchaus bereit, Regierungsmehrheiten zu bilden oder Minderheitsbündnisse zu tolerieren. So stellt sie zurzeit in Thüringen den Ministerpräsidenten und ist an der Landesregierung in Brandenburg beteiligt. (vgl. Neu 2007: 316; BR 2016b; Thüringen 2016) Durch ihre Präsenz in Bundestag und Bundesrat verfügt die Linke sowohl über *Entscheidungsmacht* als auch über *regulative Macht*, wenn auch in deutlich geringerem Umfang als Union oder SPD.

Als Erbin der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) (vgl. Neu 2007: 315) gelingt es der Linken jedoch nur schwer, sich vom Schatten des ostdeutschen Staatsdopings zu lösen. Damit begegnet die Linke einem zentralen Konflikt in ihrer

⁷⁴ Ein weiteres Beispiel wäre der rheinlandpfälzische Grünen-Politiker Nils Wiechmann, der zeitweise auch für den Deutschen Fußball Bund (DFB) tätig war. (vgl. Rhein-Zeitung 2016)

⁷⁵ Aktuell gibt es zwar auf Bundesebene Bemühungen, die Möglichkeiten für ein zukünftiges Bündnis mit der SPD und den Grünen auszuloten. Ob es für diese Option in absehbarer Zeit eine Mehrheit geben wird, ist jedoch offen. (vgl. Gathmann 2016)

Akteuridentität auch im Themenfeld Sport. (vgl. Interview Hahn; PP-BT 16/102: 10552; PP-BT 14/95: 8825) Im *Diskurs* über die Dopingbekämpfung befindet sich die Partei somit in einer schwierigen Position. Als Antwort auf die wiederkehrenden Vorwürfe mit Bezug zum Geschehen in der DDR hat die Partei ein besonderes Interesse an den Bemühungen zur Aufklärung der westdeutschen Dopingvergangenheit entwickelt. (vgl. PP-BT 18/137: 13435; PP-BT 17/204: 24798; Interview Hahn 2014, BT 18/517; BT 18/3171; BT 16/13579:4)

Gerade vor dem Hintergrund dieser schwierigen diskursiven Ausgangslage ist es interessant, dass die Linke zu Beginn der 18. Legislaturperiode mit dem Antrag „Anti-Doping-Gesetz für den Sport vorlegen“ (BT 18/2308) den Versuch unternahm, sich offensiv und umfassend im Themenfeld der Dopingbekämpfung zu positionieren. In diesem Antrag hielt die Partei fest: „Angesichts des Ausmaßes der Problematik und der immensen Schäden, die dadurch verursacht werden, bedarf es rechtlicher Regelungen. Eine lediglich moralische Verurteilung durch den Staat ist nicht ausreichend.“ (BT 18/2308: 4)

Daher schlug die Linke vor, den Staat zu verpflichten, Präventionsmaßnahmen zu entwickeln, zu fördern und umzusetzen. Zudem sollten verbindliche Definitionen für „Doping“ sowie „Dopingmittel und -methoden“ festgeschrieben werden. Vor allem aber sah der Antrag die „Strafbarkeit des Eigendopings von Sportlerinnen und Sportlern“ vor. Dieser Straftatbestand, den die Linke mit „Sportbetrug“ gleichsetzt (vgl. PP-BT 18/63: 5951; vgl. Interview Hahn 2014), sollte sich auf Sportler beziehen, die eine öffentliche Förderung für ihre Tätigkeit erhalten, einer Nationalmannschaft oder einem Kader angehören oder regelmäßig nennenswerte Einnahmen durch die Sportausübung erzielen. (vgl. BT 18/2308: 2) Der Besitz von Dopingpräparaten hingegen sollte weiterhin nur dann bestraft werden, wenn es sich um nicht geringe Mengen handelt. (vgl. PP-BT 18/107: 10248)

Ein weiterer Vorschlag der Linken war die Einrichtung einer unabhängigen Ombudsstelle, an die sich „Sportlerinnen und Sportler, Trainerinnen und Trainer sowie Eltern wenden können, um Informationen über Doping zu erhalten, aber auch, um einen bestehenden Dopingverdacht mitzuteilen und um Hilfe zu bitten.“ (BT 18/2308:2). Darüber hinaus forderte die Linke mit der „Festlegung von Regelungen

zum Schutz von Whistleblowern sowie von Vorschriften über Strafmilderungen und das Absehen von Strafe“ (BTD 18/2308:3) eine Art Kronzeugenregelung.

Dieser Forderungskatalog bedeutete eine signifikante Änderung in der inhaltlichen Ausrichtung der Partei. Zuvor hatte die Linke sich stets zurückhaltend geäußert, wenn es um die Einführung neuer Straftatbestände oder staatliches Einschreiten gegen Athleten ging. (vgl. PP-BT 16/79: 8001; PP-BT 13/125: 11323) Zwar finden sich in den Wahlprogrammen der Partei keinerlei Aussagen zum Thema Doping. Positionierungen erfolgten aber im Rahmen von Bundestagsberatungen. In einem Entschließungsantrag zum „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport“ in der 16. Legislaturperiode hieß es etwa:

Der Versuch, mit dem Gesetzentwurf die dopende Sportlerin bzw. den dopenden Sportler als Täterin bzw. Täter in den Mittelpunkt zu stellen, muss scheitern. [...]Die verbandsinternen Gerichtsbarkeiten sind in der Lage, Sportlerinnen und Sportler effektiv und unmittelbar zu bestrafen. Mit Vertragsstrafenabreden können überführte Dopingsünder im Profisport effektiver und härter zur Verantwortung gezogen werden. (BTD: 16/5941:3)

Zu diesem Zeitpunkt forderte die Linke noch explizit, der Besitz und Konsum von Arzneimitteln zum Zwecke des Dopings solle straffrei bleiben.⁷⁶ Auch die Idee eines Straftatbestandes „Sportbetrug“, wie sie von den Grünen in die Debatte eingebracht wurde, sah die Linke als nicht umsetzbar an. (vgl. PP-BT 16/102: 10552; PP-BT 16/108: 11075) Eine sportspezifische Kronzeugenregelung lehnte man aus „grundsätzlichen rechtspolitischen Erwägungen“ (PP-BT 16/102: 10552) ebenfalls ab. Stattdessen schlug man unter anderem die Einführung eines Athletenpasses vor. (vgl. BTD 16/5941: 2)

Während sich einige Positionen der Linken in den letzten Jahren also sichtbar gewandelt haben, änderte sich an der Haltung zur Arbeit und Finanzierung der Nationalen Anti Doping Agentur wenig: Nach Auffassung der Linken ist die Leistungsfähigkeit der Agentur durch eine unzureichende finanzielle Ausstattung deutlich eingeschränkt. Für die finanzielle Ausstattung der NADA ist dabei, laut Meinung der Linken, faktisch in erster Linie der Bund verantwortlich, aber auch von den Ländern und den weiteren Stakeholdern der NADA wünscht man sich einen

⁷⁶ Eine Aufweichung dieser Position deutete sich bereits in den Beratungen des Sportausschusses Ende der 17. Legislaturperiode an. (vgl. BTD 17/14015: 5)

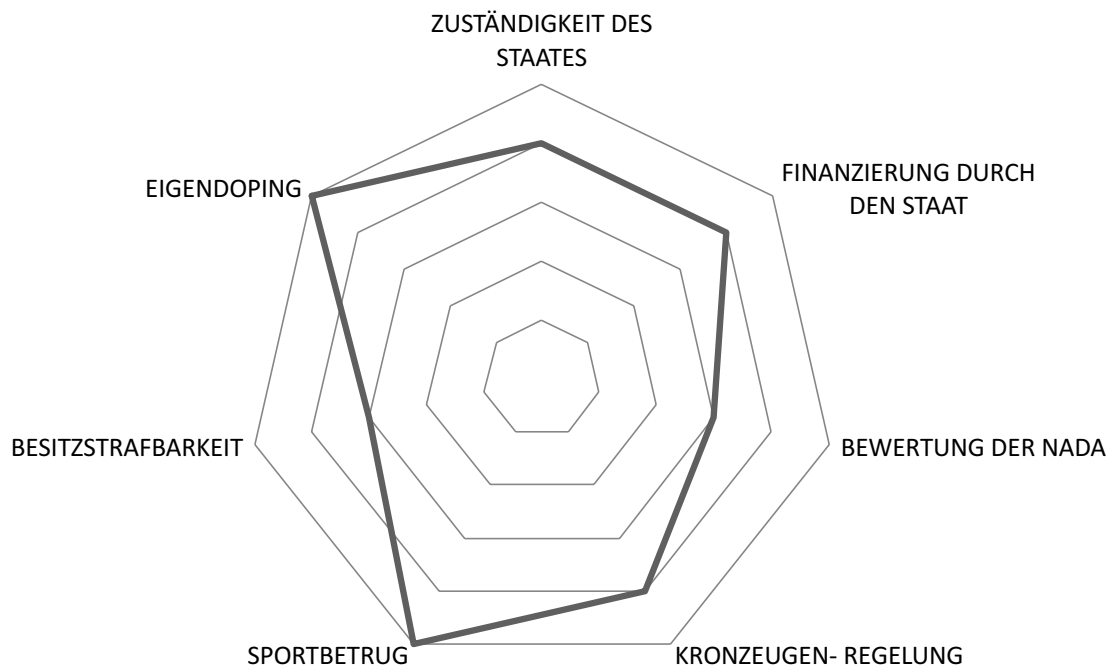
höheren Beitrag.⁷⁷ Als die SPD im Jahr 2013 eine Neustrukturierung der NADA vorschlug, vor allem um deren finanzielle Probleme zu beheben, lehnte die Linke diese Idee nicht grundsätzlich ab. (vgl. BTDr 17/12237: 5; PP-BT 17/204: 24797; PP-BT 17/225: 28075; Interview Hahn 2014) Im bereits angesprochenen Antrag „Anti-Doping-Gesetz für den Sport vorlegen“ forderte die Partei dann wenig später die „Sicherstellung der institutionellen Unabhängigkeit der Nationalen Anti Doping Agentur (NADA) sowie die Gewährleistung langfristiger Planungssicherheit durch angemessene finanzielle Förderung.“ (BTDr 18/2308: 3; vgl. Interview Hahn 2014) Um die NADA zu einem „Kompetenzzentrum“ auszugestalten, das seine Aufgaben „effektiv und zielorientiert“ wahrnehmen könne, forderte die Partei zudem die „Beleihung der NADA mit der öffentlichen Aufgabe der Dopingbekämpfung [...] und die Festlegung von Regelungen über die Zusammenarbeit zwischen der NADA und den staatlichen Ermittlungsbehörden“. (BTDr 18/2308: 3)

Ein weiterer konstanter Faktor in der Positionierung der Linken ist das Interesse am Bereich der Prävention und an der Auseinandersetzung mit den Ursachen von Doping im Spitzen- und im Breitensport. Diesbezüglich äußerte sich der sportpolitische Sprecher der Bundestagsfraktion, Dr. André Hahn, in den Beratungen zum AntiDopG wie folgt:

Wir dürfen nicht nur mit neuen Strafen drohen, sondern müssen auch offen über die Ursachen von Doping im Sport reden, über Strukturen und Rahmenbedingungen, über den bestehenden Leistungsdruck, über die Motive, Ängste und Zwänge. Nur dann wird der Sport weiterhin positive Werte wie die Erhaltung von Gesundheit, Leistungsbereitschaft, Fairness und Teamgeist verkörpern, nur dann werden sich Breiten- und Spitzensport gegenseitig befördern können, und nur dann wird der Sport jene gesellschaftliche Bedeutung erlangen, von der wir alle – auch hier im Bundestag – immer wieder reden oder gelegentlich auch träumen. (PP-BT 18/107: 10248)

⁷⁷ Ein interessanter Aspekt in Bezug auf die Finanzierung der Dopingbekämpfung ist, dass die Linke in ihrem Antrag „Die Förderung des Sports ist Aufgabe des Staates“ (BTDr 17/6152) im Jahr 2011 die „Einführung einer zweckgebundenen Abgabe auf die Umsätze aus der Sportwerbung“ vorschlug. Als möglichen Zweck benannte die Partei die „Doping- bzw. Gewaltprävention“. (vgl. BTDr 17/6152:2)

Abbildung 16 - Inhaltliche Positionen von Die Linke zur Dopingbekämpfung



Quelle: Eigene Darstellung

Die beschriebene Neupositionierung hin zu einem offensiven Eintreten für einen sauberen Sport kann als Versuch gewertet werden, die Verknüpfung mit dem Staatsdoping in der DDR hinter sich zu lassen. Statt sich als SED-Nachfolgepartei weiterhin für die ostdeutsche Dopingvergangenheit haftbar machen zu lassen, wird vielmehr versucht, die eigene Haltung an die wahrgenommenen Erwartungen der Wähler (*normative Rollenerwartung*) anzupassen, die Verantwortung des Staates stärker zu betonen und die Instrumente des Rechtsstaats im Kampf gegen Doping zu erweitern. Gleichzeitig stellt die Positionierung aus der 18. Legislaturperiode den vorläufigen Abschluss interner Debattenprozesse⁷⁸ dar. (vgl. Interview Hahn 2014; SpA-P 18/39:15; SpA-P 16/17:27; BT-D 17/14015: 5)

⁷⁸ Unter anderem deutet ein Zitat des Abgeordneten Frank Tempel während der Beratungen zum AntiDopG daraufhin, dass es innerhalb der Fraktion der Linken eine Debattenlage zur Besitzstrafbarkeit gegeben haben muss, die dem Diskussionsverlauf zwischen grünen Sport- und Bürgerrechtspolitikern zumindest ähnelt: „Neu im Katalog der Maßnahmen ist das Unter-Strafstellen [sic!] von Selbstdoping, also die Strafanzeige für dopende Sportler im Wettbewerb des organisierten Sports. In etwas abgeschwächter Form ist diese Forderung auch im Antrag meiner

Auch die Linke tauscht sich mit ähnlichen Akteuren wie die anderen Parteien im Bundestag aus. So sucht die Partei – neben der Debatte mit den politischen Konkurrenten, den Ländern und der Regierung – das Gespräch mit der NADA, aktiven und ehemaligen Athleten und dem organisierten Sport, darunter auch den Behindertensportverbänden. (vgl. Interview Hahn 2014) Zudem ist die Linke durchaus bereit, den „Sachverstand des Deutschen Olympischen Sportbundes“ bei ihrer Positionierung zu berücksichtigen. (PP-BT 18/107: 10249) Ferner spielt der Austausch mit Experten aus verschiedenen Bereichen (Juristen, Mediziner etc.) eine wichtige Rolle. In diesem Zusammenhang suchte die Fraktion der Linken auch den Kontakt zu Sportmedizinerinnen aus der DDR, um sich über die dortigen Praktiken und deren Konsequenzen zu informieren. (vgl. Interview Hahn 2014)

FDP

Obwohl die Freie Demokratische Partei (FDP) seit dem Jahr 2013 nicht mehr im Bundestag vertreten ist, wird sie als ehemalige Regierungspartei an dieser Stelle als Akteur der Anti-Dopingpolitik intensiver betrachtet. Lange Zeit verfügte die FDP, bedingt durch eine „Strategie der eigenen Existenzsicherung durch auf Dauer gestellte Regierungsteilhabe“ (Vorländer 2007: 278), über ein erhebliches Maß an *Entscheidungsmacht* und *regulativer Macht*. Dabei wurde die Partei stärker als Mehrheitsbeschafferin und koalitionsinternes Korrektiv denn als Programmpartei wahrgenommen. (vgl. Vorländer 2007: 287) Spätestens durch das Ausscheiden aus dem Bundestag im Jahr 2013 hat sich diese Rolle jedoch gewandelt. *Entscheidungsmacht* und *regulative Macht* wurden eingeschränkt, insbesondere, da die Partei auch an keiner Landesregierung mehr beteiligt ist. (vgl. BR 2016b) Zwar ist die Partei im öffentlichen *Diskurs* noch immer sehr präsent – vor allem bedingt durch die Bekanntheit ihres Bundesvorsitzenden Christian Lindner. Allerdings konzentriert die FDP sich bei ihrem Bestreben, in den Bundestag zurückzukehren, nicht vorrangig auf Themen der Sportpolitik oder der Dopingbekämpfung. Aus

Fraktion, der Linken, enthalten. Wer meine Forderungen in der Drogenpolitik kennt, weiß, dass ich erhebliche Zweifel an der generalpräventiven Wirkung von Verboten habe, also Zweifel daran, dass ein Verbot wirklich hilft, die Situation zu verbessern, also in diesem Fall die Dimensionen des Dopings im Sport zu verringern. An dieser Stelle richte ich ein Dankeschön an meine Fraktion dafür, dass ich diese Zweifel hier äußern darf, dass ich diesen Aspekt in die Debatte einbringen darf.“ (PP-BT 18/107:10257-10258)

diesem Grund widmet sich der folgende Abschnitt vor allem den Positionen und Beiträgen der FDP und ihrer Bundestagsfraktion bis 2013.

Auffällig ist, dass sich die Strategie der FDP in Teilen sehr genau an dem Ziel, als liberale und wirtschaftsnahe Partei aufzutreten, zu orientieren scheint. Schon im Parteiprogramm aus dem Jahr 1990 wurde der Wunsch zum Ausdruck gebracht, „im Sport liberale Überzeugungen zu verwirklichen“. (vgl. Wahlprogramm FDP 1990: 50) Obwohl diese programmatische Aussage zunächst sehr plakativ erscheinen mag, entwickelte sie sich zu einer Art Leitlinie der FDP-Positionen in der Dopingbekämpfung. Dies ist auf das Zusammenspiel zwischen dem *institutionellen Eigeninteresse*, dem Wunsch, *normative Rollenerwartungen* der Wähler zu erfüllen, und der Möglichkeit, trotz einer grundsätzlich pragmatischen *Akteuridentität* in der Anti-Dopingpolitik die eigene Programmatik vertreten zu können, zurückzuführen. Ein entscheidender Faktor könnte diesbezüglich die Haltung des Langzeit-Koalitionspartners CDU/CSU gewesen sein, der sich stark für den Erhalt der Autonomie des Sportes einsetzte und somit den Spielraum für eine liberale Haltung der FDP zur Anti-Doping-Gesetzgebung ließ. Beide Parteien zeigen zudem eine ausgesprochene Rücksichtnahme auf die Interessen des organisierten Sports. (vgl. BTDr 16/4097:2; SpA-P 16/36: 6)

Als nahezu symptomatisch lässt sich die Feststellung des ehemaligen FDP-Abgeordneten Detlef Parr aus der 16. Legislaturperiode bezeichnen, mit der einer stärkeren gesetzlichen Ausgestaltung der Dopingbekämpfung eine klare Absage erteilt wurde: „ ‚Law and order‘-Denken und staatliche Repressionen führen nicht zum Ziel“. (PP-BT 16/108: 11076; vgl. PP-BT 14/95: 8822; BTDr 14/2918; PP-BT 14/198: 19451; BTDr 14/7004:6) Stattdessen formulierte die FDP in einem Antrag mit dem Titel „Bekämpfung des Dopings im Sport vorantreiben und Optimierungsmöglichkeiten ausschöpfen“ (BTDr 16/4738) aus dem Jahr 2007:

Der Sport muss weiterhin die Federführung bei der Dopingbekämpfung behalten. Ganz ohne staatliche Hilfe kommt man bei der Dopingbekämpfung allerdings auch nicht aus. Die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten zur Dopingbekämpfung müssen maßvoll fortentwickelt werden. Sport und Staat müssen sich mit einem schlüssigen und funktionsfähigen Gesamtkonzept ergänzen. (BTDr 16/4738:2)

Weiter hieß es in dem Antrag: „Der autonome Sport hat erkannt, dass die Probleme im Anti-Doping-Kampf sich nicht durch ein umfassendes Gesetz, sondern eher durch eine verbesserte Praxis der Dopingkontrollen sowie Forschung und Aufklärung mildern lassen.“ (BTD 16/4738:2)

In den meisten Wahlprogrammen der Partei finden sich zum Thema Dopingbekämpfung ebenfalls entsprechend abwägende Äußerungen. So hieß es etwa im Jahr 2002:

Die Sport-Geißel Doping muss im Leistungssport, aber auch im Freizeit- und Fitnessbereich energisch bekämpft werden. Zur besseren Datenerhebung, Verstärkung der Forschung, Ausweitung der Trainings- und Wettkampfkontrollen muss die in Gründung befindliche Nationale Anti-Doping-Agentur im Zusammenwirken von Sportverbänden, öffentlicher Hand und Wirtschaft ausreichend ausgestattet werden. [...] Ein eigenes Anti-Doping-Gesetz oder die Schaffung eines eigenen Straftatbestandes ‚Doping‘ sollten hingegen erst und nur dann ins Auge gefasst werden, wenn der Sport selbst in der ihm zustehenden Autonomie mit dem Problem nicht mehr fertig wird. Dann könnte etwa daran gedacht werden, einen Straftatbestand ‚Doping im Profi-Sport‘ in das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb aufzunehmen. (Wahlprogramm FDP 2002: 68)

Im Wahlprogramm aus dem Jahr 2013 formulierte die FDP die Ablehnung eines Straftatbestands zum Thema Doping deutlicher:

Wir bekennen uns zur Stiftung Nationale Anti Doping Agentur (NADA) und fordern Länder und Privatwirtschaft auf, verstärkt ihren Anteil am Stiftungskapital zu leisten. Einen Straftatbestand für Doping lehnen wir Liberalen ab. Das schärfste Schwert im Anti-Doping-Kampf bleibt die Wettkampfsperre. Darüber hinaus können zivilrechtliche Haftungsfragen in den Athletenverträgen geregelt werden. (Wahlprogramm FDP 2013: 43)

Den Entwurf für ein Anti-Doping-Gesetz (ADG) der SPD aus dem Jahr 2013, aus dem sich vieles zwei Jahre später im AntiDopG wiederfand, lehnte die FDP im Einklang mit ihren programmatischen Positionierungen ab. Die angedachten Straftatbestände der vollständigen Besitzstrafbarkeit und des Eigendopings fanden keine Zustimmung. Vor allem die Idee, Eigendoping unter Strafe zu stellen, stieß beim FDP-Abgeordneten Lutz Knopek auf grundsätzlichen Widerspruch: „Es geht hier um die Selbstgefährdung der Sportler, nicht um die Gefährdung Dritter. Selbstgefährdung ist grundsätzlich nicht strafbar, nicht zuletzt wegen Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz.“ (vgl. PP-BT 17/250: 32040) Weiterhin argumentierte Knopek im Bundestag: „Soziale Werte wie Fairness oder eine Vorbildfunktion können durch das

Strafrecht nicht erzwungen werden.“ (PP-BT 17/250: 32040) Stattdessen betonte die FDP Vorteile des bisherigen Systems der geteilten Zuständigkeit zwischen Staat und Sport: „Die Sportgerichtsbarkeit kann schneller härtere Sanktionen aussprechen. [...] Sie braucht viel weniger Zeit als jedes Strafgericht.“ (PP-BT 17/250: 32046) Auch einen Straftatbestand Sportbetrug, eine Kronzeugenregelung und eine ausgeweitete Telekommunikationsüberwachung hat die FDP mehrfach abgelehnt. Als sinnvoll hingegen bewertete die Partei die Einführung eines Athletenpasses, um die Entwicklung eines Sportlers nachverfolgen zu können. (vgl. BT-D 16/13058:6; PP-BT 16/102: 10526; PP-BT 16/79: 8000; 16/5942: 2; SpA-P 16/36: 8)

Ein weiteres Charakteristikum der Argumentation der FDP war es, dass die Sportpolitiker der Partei die Situation der Dopingbekämpfung in Deutschland kontinuierlich in Vergleich zu den Bemühungen anderer Staaten und Regionen setzten. Dabei wurde stets betont, dass sich deutsche Athleten im Wettbewerb mit Sportlern aus Ländern befänden, die keinem vergleichbaren Kontrollsystem unterworfen würden. Gesetzgeberische „Alleingänge“ der deutschen Politik wurden vor diesem Hintergrund per se kritisch beurteilt. (vgl. PP-BT 17/250: 32046; BT-D 16/4738; BT-D 15/4967; PP-BT 12/150: 12906)

Stärker als andere Parteien betonte die FDP zudem den Wunsch, Sponsoren aus der Wirtschaft für die Nationale Anti Doping Agentur zu gewinnen. Zwar machten die Vertreter der FDP auch deutlich – gerade in Oppositionszeiten –, dass Bund, Länder und organisierter Sport sich ihrer Auffassung nach finanziell stärker einbringen könnten. So forderte die FDP-Fraktion „ausdrücklich die Bundesländer auf, ihrer Verantwortung gerecht zu werden und sich beispielsweise über die künftigen Einnahmen aus dem Glücksspiel bzw. den Sportwetten an der NADA-Finanzierung zu beteiligen.“ (PP-BT 17/225: 2807) Dennoch wurde die Bedeutung des Engagements „privater Partner“ (BT-D 16/4097: 4) für eine erfolgreiche Dopingbekämpfung von der FDP wesentlich stärker gewichtet, als dies bei der politischen Konkurrenz der Fall war. So hieß es etwa in der 16. Wahlperiode: „Um dieses Ziel zu erreichen [sic!] ist ein deutlicher Schulterschluss von Sport und Staat erforderlich. Jeder muss seinen Beitrag zur Dopingbekämpfung leisten – auch die Sponsoren aus der Privatwirtschaft, [sic!] im gemeinsamen Interesse einer Verbesserung der Glaubwürdigkeit des Sports.“ (BT-D 16/4738: 3; vgl. 14/198: 19451) Zudem schlug der FDP-Abgeordnete Joachim Günther mehrfach vor, dass

„ein bestimmter prozentualer Anteil von allen Sponsoringgeldern ebenfalls der NADA zur Verfügung gestellt wird“. (PP-BT 16/108: 11084; vgl. PP-BT 16/166: 17496; Interview Günther 2014)

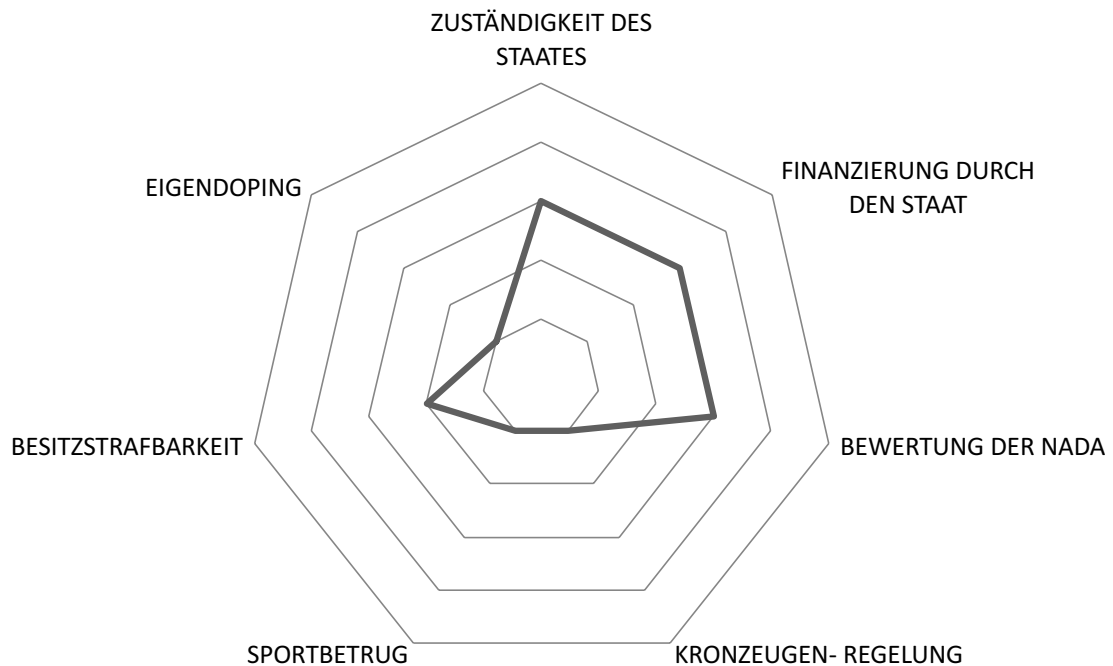
In Bezug auf die Arbeit der Nationalen Anti Doping Agentur äußerte die FDP insbesondere in der 16. und 17. Legislaturperiode Kritik:

Innerhalb der NADA gebe es strukturell-organisatorische Defizite. Die jüngsten Vorkommnisse hätten außerdem aufgezeigt, dass auch der Austausch zwischen der NADA und der WADA nicht einwandfrei funktioniere. Die Zusammenarbeit der NADA mit den Olympiastützpunkten, Bundeleistungszentren und Bundesstützpunkten bedürfe zudem einer konsequenten Optimierung. Das Hauptproblem für diese Defizite liege jedoch nicht, wie von der Fraktion der SPD angeführt, in der mangelhaften Finanzausstattung der NADA. (BTD 17/10083: 4; vgl. BTD 16/102: 10527; BTD 17/10083: 4)

Wiederholt forderte die FDP, dass Maßnahmen ergriffen werden müssten, um die Unabhängigkeit der NADA zu stärken, ohne dies jedoch konkreter auszuführen. (vgl. BTD 16/4738:2; PP-BT 17/225: 28074; SPA-P 17/69:11) Insgesamt bilanzierte die Partei jedoch: „Die Agentur sollte den gesamten Dopingkampf in einer Organisation bündeln, und sie sollte nicht einseitig abhängig von Sport oder Staat sein. Beides ist der NADA im Grundsatz gelungen. Sie ist heute das Kompetenzzentrum im Kampf gegen Doping in Deutschland.“ (PP-BT 17/225: 28074; vgl. PP-BT 17/204: 24799) Eine grundsätzliche Umstrukturierung der Agentur strebte die FDP daher nicht an:

Es gibt gute Gründe dafür, dass die NADA die Struktur hat, die sie hat; denn für uns hat die Autonomie des Sports einen ganz hohen Stellenwert. Gerade nach den Erfahrungen mit dem Staatsdoping der DDR müsste doch eigentlich klar sein, dass eine staatliche Anti-Doping-Agentur nicht automatisch die Lösung aller Probleme sein muss. (PP-BT 17/204: 24798)

Abbildung 17 - Inhaltliche Positionen der FDP zur Dopingbekämpfung



Quelle: Eigene Darstellung

Beschäftigt man sich mit den Interaktionspartnern der FDP, so ergibt sich das gewohnte Bild: Wie die anderen Parteien im Bundestag stand sie im Austausch mit der politischen Konkurrenz, der NADA, dem organisierten Sport sowie juristischen und medizinischen Experten, größtenteils über Aktivitäten im Rahmen des Sportausschusses. (vgl. Interview Günther 2014; PP-BT 14/87: 8088) Interessant ist, dass die FDP mehrfach vorschlug, die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) in die Dopingbekämpfung miteinzubeziehen. (PP-BT 16/108: 11076; BTD 16/4097: 3)

Auf der personellen Ebene ist vor allem die gegenseitige Nähe des ehemaligen DOSB-Präsidenten und jetzigem IOC-Vorsitzenden Thomas Bach zur FDP erwähnenswert. (vgl. FDP 2015) Eine weitere Überschneidung gibt es mit der Nationalen Anti Doping Agentur: Im Jahr 2105 trat Hans Georg Näder, Aufsichtsratsvorsitzender der NADA, der FDP bei. Näder ist Geschäftsführender Gesellschafter der Otto Bock Firmengruppe, die sich seit 2012/2013 als Sponsor für die Nationale Anti Doping Agentur engagiert. (vgl. Hirn 2015; Randermann/Eckermann 2015; PP-BT 17/225: 28075)

5.1.1.4 Der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB)

Der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB) wurde am 20. Mai 2006 als Nachfolgeorganisation des Deutschen Sportbundes (DSB) und des Nationalen Olympischen Komitees für Deutschland (NOK) gegründet. Offizielles Ziel dieser Zusammenführung war es, durch verschlankte Strukturen die Effizienz zu steigern und größere Nähe zu den Mitgliedsorganisationen herzustellen. Ein weiteres Ziel war es, die Erfolgsbilanz Deutschlands im internationalen Sportwettbewerb zu erhalten und wenn möglich auszubauen. (vgl. DOSB 2007: 1) Gleichzeitig versuchte der organisierte Sport aber auch, den Zusammenschluss zu nutzen, um die eigene Durchschlagskraft zu erhöhen: „Der deutsche Sport spricht nun mit einer Stimme gegenüber Politik, Wirtschaft und Medien und vertritt die Interessen der Sportbewegung insgesamt.“ (DOSB 2007:1) In seiner Satzung (§2 Abs. 1) fasst der DOSB diesen Aspekt seiner Tätigkeit wie folgt zusammen:

Dem DOSB obliegt es, im Rahmen seiner Aufgaben, den deutschen Sport in allen seinen Erscheinungsformen zu fördern, zu koordinieren und ihn in überverbandlichen und überfachlichen Angelegenheiten gegenüber Gesellschaft, Staat sowie anderen zentralen Sport- und sonstigen Institutionen im In- und Ausland zu vertreten. (DOSB 2015: 6)

Als Dachverband nimmt der Deutsche Olympische Sportbund eine koordinierende Funktion sowohl für die olympischen und nicht-olympischen Fachsportverbände der Bundesrepublik als auch für 16 Landesportbünde der Bunderepublik Deutschland wahr. (vgl. DOSB 2007:1) Zudem führt er in der weltweiten olympischen Bewegung die Aufgaben des ehemaligen deutschen NOKs fort. Im politischen Raum der Bunderepublik agiert der DOSB hingegen als Lobby-Organisation, stets darum bemüht, die Autonomie und die Interessen des organisierten Sports zu wahren.

Als *Verband* stellt der DOSB im Sinne des Akteurzentrierten Institutionalismus einen kollektiven Akteur dar. Als Grundlage für das politische Agieren dienen die Beschlüsse des DOSB-Bundestages. Insgesamt steht der DOSB vor der Herausforderung, deutlich zu machen, dass der deutsche Sport für Fairness und gegen jede unsportliche Manipulation des Sportgeschehens eintritt. Neben dieser *normativen Rollenerwartung* ist es aber auch Teil des *institutionellen Eigeninteresses* des DOSB, die eigenen Kompetenzen gegen staatliche Eingriffe zu

behaupten und möglichst umfangreiche Ressourcen zu akquirieren. Dabei folgt der DOSB einer klar definierten, pragmatischen *Akteuridentität*. Zur Begründung der eigenen Positionen setzt der Verband dabei auf Expertenwissen. Zu dieser Strategie gehört oft die Einsetzung von Kommissionen und Arbeitsgruppen, deren Berichte die Grundlage für die Ausrichtung der Verbandsbeschlüsse bilden.⁷⁹ Insbesondere in der Anti-Dopingpolitik bemüht sich der DOSB-Vorstand intensiv, Beschlüsse im Vorfeld so vorzubereiten, dass die Positionen des Verbandes die Unabhängigkeit des Sportes wahren und gleichzeitig nicht im Widerspruch zum Ziel eines sauberen Sportes erscheinen.

Zudem verfügen die Führungskräfte des DOSB über die Möglichkeit, durch strategisches Handeln die Interessen gegenüber den Interaktionspartnern in der Sportpolitik effektiv zu vertreten. Das Präsidium wird vom jährlich stattfindenden DOSB-Bundestag für einen Zeitraum von vier Jahren gewählt. Auch der vom Präsidium eingesetzte, hauptamtliche Vorstand ist bis zu fünf Jahre im Amt – wobei eine wiederholte Bestellung derselben Vorstandsmitglieder möglich ist. Somit kann sich der Vorstand als strategischer Akteur im Rahmen der Sportpolitik etablieren. (vgl. DOSB 2015: 14; 17)

Grundsätzlich folgt der DOSB dabei den „Spielregeln“ des Verbände-Lobbyings, die dem Kontakt zu den Bundesministerien eine besondere Bedeutung zuschreiben. Direkte Verbindungen in die Ministerien ermöglichen es, bereits im Vorfeld Einfluss auf Projekte und Gesetzesvorhaben zu nehmen, während es schwieriger ist, Korrekturen im Rahmen der weiteren Beratungen durchzusetzen. Der Bundestag ist daher als Ort der Einflussnahme von sekundärer Bedeutung, wobei Interessen hier meist gezielt über die Fachausschüsse – in diesem Fall also den Sportausschuss – und die thematischen Arbeitsgruppen der Fraktionen ausgespielt werden. Während die Regierungsfraktionen naturgemäß besondere Aufmerksamkeit erfahren, bieten die Parteistrukturen außerhalb der Parlamente wenig Ansatzpunkte: Wie die meisten Verbände versucht der DOSB weniger, die programmatischen Grundaussagen der

⁷⁹Besonders hervorgehoben werden sollte hier die Arbeit der Rechtskommission des Deutschen Sports, die zwar noch vor Gründung des DOSB ihre Arbeit abgeschlossen hat, jedoch den DOSB-Anti-Doping-Aktionsplan aus dem Jahr 2006 ebenso beeinflusste wie eine Arbeitsgruppe zum Thema Besitzstrafbarkeit unter Führung von Christa Thiel. (vgl. ReSpoDo 2005; DOSB 2006a:1) Ebenfalls erwähnenswert ist die Arbeit der „Steiner-Kommission“, die Vorschläge zum Umgang mit den Ergebnissen der BISp-Studie „Doping in Deutschland“ erarbeiten sollte. (vgl. DOSB 2014)

Parteien zu beeinflussen, und konzentriert sich stattdessen stärker auf das tagespolitische Geschehen in den Parlamenten.⁸⁰ Einflussnahme auf die Beschlussfassungen im Bundesrat findet dabei vorrangig im Rahmen des Verbände-Lobbyings auf Landesebene statt. Neben dem direkten Austausch mit den politischen Akteuren haben zudem die Kontakte zu den Medien eine besondere Bedeutung gewonnen: Auch die Verbände nehmen die Möglichkeit wahr, über den öffentlichen Diskurs Macht auszuüben. (vgl. Sebaldt/Straßner 2004: 152-154)

Lange Zeit profitierte der DOSB von den korporatistischen Strukturen im Bereich der Sportpolitik, die ihm Zugang zu Ministern, Abgeordneten und dem Sportausschuss des Bundestages ermöglichen. (vgl. Kapitel 4.1, Winkler/Karhausen 1987) Somit verfügte der DOSB zwar über keinerlei *regulative Macht* – bezogen auf die deutsche Gesetzgebung –, konnte aber die Entscheidungsfindung des Bundestages und der Regierung in der Vergangenheit deutlich beeinflussen, bzw. wurde in die Abstimmungen im Vorfeld der Gesetzgebungsverfahren bevorzugt eingebunden. (vgl. BTDr 16/4097:2; SpA-P 16/36: 6) Es ist in diesem Zusammenhang nicht übertrieben, den Verband als hochgradig vernetzt zu bezeichnen. In vielen Parteien finden sich Abgeordnete, die auf dem ein oder anderen Weg dem deutschen Sport verbunden sind. Gleichzeitig besitzen einige der wichtigsten Funktionäre des DOSB selbst ein Parteibuch. (vgl. Abschnitt 5.1.1.3) Darüber hinaus sitzt der DOSB bei den meisten Anhörungen im Sportausschuss als Experte mit am Tisch und kann gegenüber den Ausschussmitgliedern seine Position direkt vertreten. (vgl. SpA-P 18/32; SpA-P 17/68; SpA-P 16/17) Trotz dieser privilegierten Position ist es den DOSB-Funktionären jedoch nicht gelungen, die verschärfte Besitzstrafbarkeit im AntiDopG zu verhindern, obwohl sie der bestehenden Beschlusslage des organisierten Sports explizit zuwiderläuft. (vgl. DOSB 2013: 1) Es stellt sich daher die Frage, inwieweit der DOSB durch diesen Prozess in seiner Rolle als zentraler Akteur in einem korporatistischen System geschwächt worden ist.

Inhaltlich und organisatorisch hat sich der DOSB seit Gründung im Jahr 2006 durchgängig mit dem Thema Dopingbekämpfung befasst. Als zentrale

⁸⁰ Angesichts der sehr allgemeinen programmatischen Aussagen, die sich in den Wahlprogrammen zu den Themen Sport und Doping finden (vgl. die Partei-Analysen im Unterkapitel 5.1.13), erscheint diese Strategie zielführend.

Beschlussfassungen zu diesem Themenkomplex können der Aktionsplan aus dem Jahr 2006 sowie die Beschlüsse im Rahmen der DOSB-Bundestage 2012 und 2013 benannt werden.

Auch wenn die Vorgängerorganisationen NOK und DSB die Hauptzuständigkeit für die Dopingbekämpfung im Jahr 2002 in die Hände der Nationalen Anti Doping Agentur gaben⁸¹, so ist der DOSB noch immer mitverantwortlich dafür, einen sauberen Sport zu gewährleisten. Einerseits ist er als Stakeholder der NADA in deren Aufsichtsrat vertreten (vgl. NADA 2016b) und unterstützt die Agentur – sowohl direkt als auch über die Mitgliedsverbände – finanziell. Gleichzeitig trägt er auch die Verantwortung für die deutschen Delegationen bei Olympischen Spielen, und begleitet die Aktivitäten seiner Mitgliedsverbände. Dazu zählen Präventionsmaßnahmen, Schulungen, der Abschluss von Athletenvereinbarungen oder die Erstellung von Gesundheitspässen. Zudem müssen die Mitgliedsverbände seit dem Jahr 2008 jährliche Anti-Doping-Berichte vorlegen, um den Anspruch auf staatliche Fördermittel nicht zu verlieren. (vgl. DOSB 2016a; BTDr 18/3523: 85)

Bereits kurz nach seiner Gründung im Jahr 2006 verabschiedete der DOSB einen Aktionsplan gegen Doping, in dem zehn Punkte explizit aufgeführt wurden. Die meisten dieser Punkte, etwa die Erhöhung der Kontrolldichte, die Einführung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften und die Überarbeitung des WADA-Codes, wurden inzwischen umgesetzt. Von besonderem Interesse ist in Bezug auf den Aktionsplan jedoch eine Passage zum Thema Besitzstrafbarkeit. Basierend auf den Ergebnissen einer Arbeitsgruppe unter Führung von Christa Thiel, der Präsidentin des deutschen Schwimmverbandes, sprachen sich das DOSB-Präsidium und der DOSB-Bundestag dagegen aus, eine vollständige Besitzstrafbarkeit im Strafrecht zu verankern. Damit setzte sich das Präsidium gegen die Forderung des Deutschen Leichtathletik-Verbandes (DLV) durch, der vehement für eine Verschärfung der Gesetzeslage in diesem Bereich eingetreten war und dies mit dringendem Handlungsbedarf in der Dopingbekämpfung begründete. (DOSB 2006b: 15-18) Auch sechs Jahre später, beim DOSB-Bundestag 2012, scheiterte der DLV mit einem ähnlichen Antrag. (vgl. DOSB 2012: 21-26; Interview Hensel 2015) Im Folgejahr, auch vor dem

⁸¹ Bis dahin hatte die 1991 begründete Gemeinsame Anti-Doping-Kommission von DSB und NOK die praktischen Aufgaben der Dopingbekämpfung übernommen.

Hintergrund der politischen Verschiebungen im Bundestag und der Tatsache, dass im Koalitionsvertrag der schwarz-roten Bundesregierung das Vorhaben, ein Anti-Doping-Gesetz zu schaffen, fest verankert wurde, gab der DOSB-Bundestag zwar seine ablehnende Position gegenüber einem solchen Spezialgesetz auf. (vgl. DOSB 2013:1; Vesper 2014; Interview Vesper 2014) An der Ablehnung einer verschärften Besitzstrafbarkeit hielt der organisierte Sport jedoch fest:

Um den Kampf gegen Doping und die daran beteiligten Personen – einschließlich der Athleten/innen – zu stärken, spricht sich der organisierte Sport für weitergehende strafrechtliche Regelungen einschließlich einer Kronzeugenregelung und deren Bündelung mit den einschlägigen Bestimmungen des Arzneimittelgesetzes in einem ‚Anti-Doping-Gesetz‘ aus. Er begrüßt ausdrücklich, dass die neue Regierungskoalition laut Koalitionsvertrag solche Regelungen schaffen will, sofern ‚die Grundsätze der Bestimmtheit von Straftatbeständen und die Verhältnismäßigkeit einer strafrechtlichen Sanktion gewährleistet‘ sind und die neuen Regelungen ‚weder die verfassungsrechtlich garantierte Autonomie des Sports unzulässig einschränken noch die Funktionsfähigkeit der Sportgerichtsbarkeit beeinträchtigen‘. Wir sprechen uns vor diesem Hintergrund – wie der von Baden-Württemberg eingebrachte Gesetzentwurf des Bundesrates zur Einführung eines Straftatbestandes ‚Dopingbetrug‘ – gegen die Ausdehnung der Besitzstrafbarkeit auf geringe Mengen aus. (DOSB 2013: 1)

Diese Position vertrat auch der Generaldirektor des DOSB – Michael Vesper – im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens gegenüber dem Sportausschuss des Deutschen Bundestages und gegenüber den bundesdeutschen Medien: „Wer den Anti-Doping-Kampf fördern und stärken will, der sollte den Sport und die Nada [sic!] bei der Verfolgung der Dopingtäter unterstützen und den Staat mit seinen Ermittlungsmethoden auf das Umfeld konzentrieren.“ (Vesper 2014; vgl. Becker 2015; SpA-P 18/32) In einer Stellungnahme des DOSB für den Sportausschuss des deutschen Bundestages wurde insbesondere der geplante Straftatbestand des Eigendopings kritisiert:

Tiefgreifende Bedenken haben wir allerdings nach wie vor gegen die Strafbarkeit von „Selbstdoping“ – und zwar ausdrücklich nicht, weil wir dopende Sportler/innen schonen wollten, sondern ganz im Gegenteil: weil wir die Sorge haben, dass die Einfügung des „Selbstdopings“ in das Strafrecht ungewollt das sportrechtliche Sanktionssystem gegen Doping schwächt und zudem strafprozessualen Schaden anrichtet. (DOSB 2015: 2)

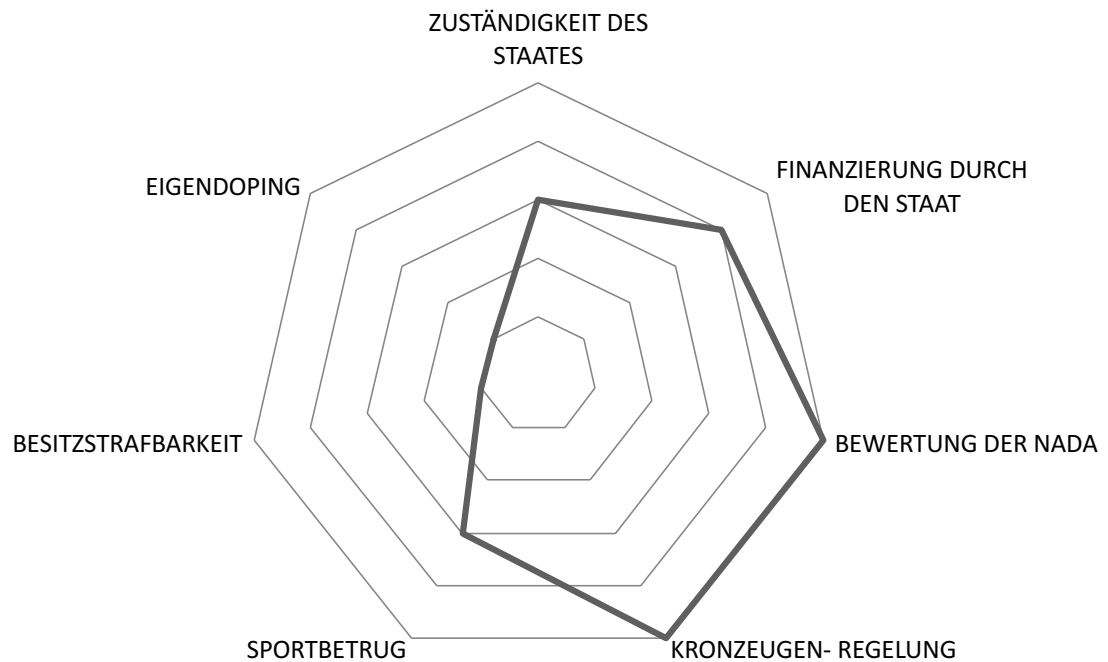
Seine Ablehnung begründete der DOSB vor allem damit, dass es durch entsprechende strafgesetzliche Bestimmungen zu einem unvereinbaren

Nebeneinander von Sanktionsmanagement des Sports und staatlicher Urteilsfindung kommen könnte. Daraus resultiere eine erhebliche Unsicherheit für Athleten, Verbände und Veranstalter. (vgl. SpA 18 (5) 107) Letzten Endes wurde eine entsprechende Regelung jedoch gegen den Widerstand des deutschen Sports im Rahmen des AntiDopG verabschiedet. (vgl. PP-BT 18/137)

In Bezug auf die Arbeit der NADA zeigt sich der DOSB relativ zufrieden. Dies geht einher mit einer positiven Bewertung des gesamten deutschen Dopingkontroll- und Sanktionssystems. Diese positive Gesamtbewertung stellte auch die Basis für eine Ablehnung einer stärkeren staatlichen Regulierung dar. (vgl. DOSB 2013; Interview Vesper 2014; SpA-P 18/32: 27) Zwar hat der DOSB mehrfach seine Zuschüsse zur NADA erhöht (vgl. DOSB 2013:4), der Verband sieht sich jedoch nicht in der Verantwortung, die Federführung bei der Auflösung der finanziellen Engpässe der Agentur zu übernehmen. Auch in Bezug auf die Erhöhung der Beiträge seiner Spitzenverbände zeigte sich der DOSB meist verhalten.⁸² Stattdessen appellierten führende DOSB-Funktionäre regelmäßig an die anderen Stakeholder, sich stärker zu beteiligen. (vgl. SpA-P 18/39: 22; Kempe 2016; Interview Vesper 2014)

⁸² 2016 musste der DOSB sogar eingestehen, dass die Spitzenverbände des deutschen Sportes ihre Verpflichtungen gegenüber der NADA nicht voll erfüllen konnten. (vgl. Kempe 2016)

Abbildung 18 - Inhaltliche Positionen des DOSB zur Dopingbekämpfung



Quelle: Eigene Darstellung

5.1.1.5 Die Nationale Anti Doping Agentur (NADA)

Betrachtet man die Bundesregierung als Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung mit dem Thema Doping und den DOSB als die zentrale Interessensvertretung des organisierten Sports, so bildet die Nationale Anti Doping Agentur den operativen Kern der Dopingbekämpfung. Damit stellt sie auch den Kristallisationspunkt der Erfolge und Schwierigkeiten in der deutschen Anti-Dopingpolitik dar. Während nahezu alle Akteure betonen, welche Bedeutung eine erfolgreiche Dopingbekämpfung für den Sport in der Bundesrepublik hat, wird im Umgang mit der Nationalen Anti Doping Agentur deutlich, wie weit der normative Konsens in Bezug auf die Dopingbekämpfung in der praktischen Umsetzung trägt.

Je nach Blickwinkel liest sich die Geschichte der NADA dabei als der kontinuierliche, wenn auch nicht reibungslose Aufbau eines international anerkannten Kompetenzzentrums. Alternativ lässt sich die Entwicklung der Agentur jedoch auch als Aneinanderreihung von Krisen und Finanzierungslücken beschreiben.

Um der Nationalen Anti Doping Agentur gerecht zu werden, wird daher an dieser Stelle auf die bereits in Kapitel 4.4.2 angesprochene politikwissenschaftliche Verwendung des Principal-Agent-Ansatzes zurückgegriffen.

Sowohl für den Sport als auch für die staatlichen Akteure (Bund, Länder) stellte die Gründung der Nationalen Anti Doping Agentur die Möglichkeit dar, die praktische Seite der Dopingbekämpfung an einen „spezialisierten Agenten“ zu übertragen und somit einen Zuständigkeitskonflikt zu vermeiden. (vgl. Egan 1998) DSB und NOK gaben – auch unter dem Druck der Bundesregierung – die Verantwortung für das Dopingkontrollsystem ab, die sie zuvor im Rahmen der gemeinsamen Anti-Doping-Kommission (ADK) nahezu vollständig innehatten. (vgl. Krüger/Nielsen 2013: 65; vgl. BT-D 14/1859: 50; vgl. PP-BT 14/87: 8079-8100)⁸³ Gleichzeitig vermied es der Staat, die praktische Durchführung der Dopingbekämpfung aus den Händen des Sports in den eigenen Zuständigkeitsbereich zu überführen. Zwar engagierte sich die Bundesregierung massiv bei der Gründung der Nationalen Anti Doping Agentur. Die geplante Unabhängigkeit der Agentur wurde aber eindeutig durch das Stiftungsmodell festgeschrieben. Gleichzeitig spiegelte der gewählte Weg die Entwicklungen auf internationaler Ebene und harmonisierte mit der deutschen Rolle bei der Gründung der WADA. Langfristig bot die Existenz der NADA allen Akteuren die Möglichkeit, eine unpopuläre Aufgabe an einen Auftragnehmer zu übertragen und selbst in die zweite Reihe zurückzutreten. (vgl. Fiorina 1977; Epstein/ O'Halloran 1999)

Wie jeder Principal standen Staat und Sport in der Folge jedoch beständig vor der Frage, wie viel (finanzielle) Unterstützung sie der Agentur zukommen lassen sollten. Bereits die ersten Schritte rund um die NADA-Gründung führten diesbezüglich zu Abweichungen vom ursprünglichen Plan. So gelang es nicht, ausreichend Sponsoren zu gewinnen oder auf anderem Wege das notwendige Stiftungskapital zusammenzutragen, um eine Finanzierung der Agentur aus den Zinserträgen sicherzustellen. Daher blieben Staat und Sport der Agentur finanziell deutlich stärker verbunden als ursprünglich vorgesehen.

⁸³ „In langen Gesprächen zwischen dem zuständigen Innenminister Dr. Otto Schily, Prof. Haas und mir, [sic!] kamen wir zu der Überzeugung, dass die Arbeit der ADK völlig losgelöst von den Organisationen des DSB und des NOK sein müsste“, ließ sich Manfred Freiherr von Richthofen, ehemaliger Präsident des Deutschen Sportbundes und Mitinitiator der NADA-Gründung, diesbezüglich zum zehnjährigen Jubiläum der NADA zitieren. (NADA 2012b :1)

Darüber hinaus musste auch eine Kontrolle der Aufgabenerfüllung stattfinden. (vgl. Kassim/Menon 2003: 123/124; McCubbins et al. 1987/1989) Verkompliziert wurde die Situation durch die Existenz verschiedener Stakeholder mit abweichenden Interessen. In der Konsequenz sind im Aufsichtsrat der NADA (vormals Kuratorium) auch nach mehreren Reformen der Stiftungsverfassung sowohl die Bundesregierung als auch der Sportausschuss, die Sportministerkonferenz und der DOSB vertreten.⁸⁴ (vgl. NADA 2016b; NADA-Jahresbericht 2011: 3) Betrachtet man jedoch die Haltung der Bundesländer (vgl. Kapitel 5.1.1.2), so wird deutlich, dass nur die Bundesebene und (mit Abstrichen) der DOSB bereit waren, ihre Rolle als Principal auch aktiv wahrzunehmen.

Gleichzeitig stand die NADA selbst vor der Herausforderung, mit einer ganzen Reihe von Aufgaben betraut worden zu sein – darunter die Umsetzung eines einheitlichen Dopingkontrollsystems in Deutschland, die Umsetzung des WADA-Codes in einen nationalen Anti-Doping-Code sowie die Einrichtung eines unabhängigen Sportschiedsgerichts und die internationale Zusammenarbeit mit anderen Akteuren der Dopingbekämpfung –, ohne aber über die eigentlich anvisierte finanzielle Unabhängigkeit zu verfügen. (vgl. NADA 2015d) Aus dieser Situation entstand die erste große Krise der NADA im Jahr 2006, als bekannt wurde, dass die Agentur ca. 400 unangekündigte Trainingskontrollen nicht hatte durchführen können und diese „missed tests“ auch nicht an die zuständigen Verbände weitergemeldet worden waren. Zwar konnte die NADA aus der Krise gestärkt hervorgehen, insbesondere, da der Bund in der Folge noch einmal eine mehrjährige Zuschusserhöhung und eine Ausweitung des Stiftungskapitals beschloss. Nach Ablauf dieser Zusage stand die NADA jedoch im Jahr 2012 erneut finanziell mit dem Rücken zur Wand, zumal die Aufgaben der Agentur weiter anwuchsen. (vgl. Kapitel 3.2.2; NADA-Jahresbericht 2007: 6; NADA-Jahresbericht 2011: 5; NADA-Jahresbericht 2012a: 30).

Die positive Ergebnisentwicklung des Jahres 2011 konnte im Jahr 2012 nicht entsprechend fortgesetzt werden. Trotz der Entscheidung des Bundesministeriums des Inneren [sic!], auch im Jahr 2012 eine Bundeszuwendung in Höhe von 1 Million Euro zum Doping-Kontroll-System der NADA zu leisten, war die Haushaltslage 2012 bereits angespannt. Das

⁸⁴ Die übrigen Aufsichtsratsmitglieder gehören den weiteren Partnern der NADA an. Aktuell wird z.B. der Aufsichtsratsvorsitzende von der Otto Bock-Gruppe gestellt und entstammt somit der Wirtschaft. (vgl. NADA 2016b)

Geschäftsjahr wird mit einem leichten Verlust abschließen. Dieses Defizit wird durch die Inanspruchnahme der dafür vorgesehenen Rücklagen aus Vorjahren gedeckt. Gründe für den Verlust des Jahres 2012 liegen insbesondere im deutlichen Rückgang der Zuwendungen aus der Wirtschaft, fehlender kontinuierlicher Unterstützung durch die Länder sowie der zwingend erforderlichen Bildung von Rückstellungen für die Übernahme von Ergebnismanagement und Disziplinarverfahren aufgrund des damit verbundenen gestiegenen Prozesskostenrisikos der NADA. (NADA-Jahresbericht 2012a: 30)

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die Nationale Anti Doping Agentur zusehends Lobby-Arbeit in eigener Sache betrieb und sich zu einem eigenständigen Akteur auf dem Feld der Anti-Dopingpolitik zu entwickeln begann. Dieser Ansatz wurde jedoch zunächst durch häufig wechselnde Personalien an der Spitze der Agentur erschwert. (vgl. Kapitel 3.2.2) Die zweite Reform der Stiftungsverfassung im Jahr 2011 sorgte dann für einen Anstieg an Kontinuität: Der vormals ehrenamtlich tätige Vorstand wurde durch zwei hauptamtliche Vorstandsmitglieder abgelöst. Ziel war es, „das Hauptamt und die Geschäftsführung zu stärken, um Arbeits- und Entscheidungsabläufe weiter zu optimieren. Der Aufsichtsrat setzte ab 15. März 2011 zunächst Prof. Martin Nolte als Interimsvorsitzenden des Vorstandes ein, bevor Dr. Andrea Gotzmann am 15. September den Vorstandsvorsitz übernahm“. (NADA-Jahresbericht 2011: 3) Neben der Aufgabe, die Abläufe in der Agentur zu optimieren, war es auch Auftrag des Vorstands, die finanzielle Lage der Agentur zu verbessern: „Eine der ersten und wichtigsten Aufgaben des neuen Vorstands war und ist die langfristige Sicherung der Finanzierung. [...] Seit Herbst 2011 wird nun intensiv an der Zukunft gearbeitet.“ (NADA-Jahresbericht 2011: 5)

Bedingt durch die schwierige Lage weitete die Agentur in dieser Phase das Lobbying in eigener Sache deutlich aus. So wurde auch eine Zusammenarbeit mit der Kölner Agentur „Heimspiele“ vereinbart, um zusätzliche Partner aus der Wirtschaft zu gewinnen und zusätzliche Mittel zu akquirieren. (vgl. NADA-Jahresbericht 2011:26) Zwar gab es in der Folge auch für das Jahr 2013 einen Zuschuss aus Bundesmitteln, der die Arbeit der Agentur kurzfristig sicherte. (vgl. NADA-Jahresbericht 2013a: 28) Eine Pressemitteilung der NADA aus dem September 2013 liest sich aber erneut wie ein Hilferuf:

Die Finanzierung der Nationalen Anti Doping Agentur (NADA) für das Jahr 2014 ist immer noch nicht gesichert. Eine Planung über das Jahr 2013 hinaus ist derzeit nicht möglich. Erfolgreiche Anti-Doping-Arbeit braucht aber finanzielle Stabilität und eine langfristige

Strategie. In den öffentlichen Diskussionen der vergangenen Wochen ist erneut klar geworden, die NADA muss institutionell und finanziell gestärkt werden. Wenn die Finanzierung nicht bald gesichert wird, droht der NADA ein Verlust des Know-hows und der Erfahrung aus mehr als 10 Jahren. Dies wäre angesichts der weiterhin großen Herausforderungen im Anti-Doping-Kampf fatal für den gesellschaftlichen Auftrag der Stiftung [...] Die NADA basiert auf einem unabhängigen Finanzierungssystem aus Wirtschaft, Sportverbänden, Bund und Ländern. Dieses Stakeholdermodell funktioniert nicht mehr. Bisher ist für 2014 ausschließlich die Unterstützung durch die Verbände und – in Teilen – durch den Bund gesichert. Aus der Wirtschaft beteiligen sich lediglich die Unternehmen adidas und Otto-Bock an der NADA- Finanzierung, 13 Bundesländer leisteten in diesem Jahr überhaupt keinen Beitrag. Ein Rückgang der operativen Mittel der NADA um rund 20% ist derzeit absehbar. (NADA 2013b: 1)

Insbesondere durch das stetige Werben um Unterstützung für den Kampf gegen Doping und die neu gefundene Kontinuität an der Spitze der NADA kam es in der Folge zu einer leichten Entspannung, die auch dem wachsenden Selbstverständnis der Agentur als Akteur in der sportpolitischen Arena geschuldet zu sein scheint:

Gespräche mit den relevanten Stakeholdern brachten Erfolge. Die Bundesregierung hat die Sicherstellung der nachhaltigen Finanzierung der NADA im Koalitionsvertrag im Herbst 2013 festgehalten. Die Firma Otto Bock unterstützt die NADA im Jahr 2014 mit insgesamt 1.25 Millionen Euro für das operative Geschäft sowie Marketingmaßnahmen. Zudem beschloss der Sport im Dezember 2013, die NADA im Jahr 2014 mit zusätzlich 200.000 Euro zu unterstützen. Die Landessportbünde haben ihren Beitrag zur NADA-Finanzierung von 27.000 Euro auf 100.000 Euro pro Jahr erhöht. (NADA-Jahresbericht 2013a: 28)

In diesem Zusammenhang scheute die Agentur auch nicht zurück, einen Teil der Stakeholder direkt zu kritisieren. So hieß es im Jahresbericht 2013: „Eine kontinuierliche Beteiligung der Länder am operativen Geschäft der NADA ist weiterhin nicht in Sicht.“ (NADA-Jahresbericht 2013a: 28)

Bedingt insbesondere durch den aktualisierten WADA-Code, der zum 1. Januar 2015 in Kraft treten sollte, entstand im selben Zeitraum erneut ein Aufgabenzuwachs für die Agentur. Auf der Agenda standen nun die Etablierung eines adäquaten IT- und Datenbanksystems, die Rückstellungen für einen Prozesskostenfond bei Disziplinarverfahren, der personelle und strukturelle Ausbau des Doping-Kontroll-Systems – angestrebt wird mit dem neuen Code die Übernahme aller Wettkampfkontrollen – sowie die Ermittlungsarbeit im Rahmen der sogenannten

Taskforce. Bereits seit 2010 bot die NADA zudem den Sportfachverbänden an, Ergebnismanagement- und Sanktionsverfahren auf die NADA zu übertragen, um Einheitlichkeit und Transparenz herzustellen. Laut Berechnungen der NADA war daher für das Jahr 2015 ein Budget von rund 10 Millionen Euro (inklusive der Mittel für Forschung und Analytik) für die Aufrechterhaltung des operativen Geschäfts notwendig. (vgl. NADA-Jahresbericht 2014: 31; NADA-Jahresbericht 2010:13) Diese Forderungen machte die Vorstandsvorsitzende auch gegenüber dem Sportausschuss des Deutschen Bundestages geltend. (vgl. BTP 2014) Durch die im Koalitionsvertrag fixierte Bereitschaft der Bundesregierung, die finanzielle Ausstattung der NADA zu sichern, sowie das Engagement der Otto Bock-Gruppe und den versprochenen Beitrag der Bundesländer für den Bereich Prävention blickte die NADA zu diesem Zeitpunkt jedoch optimistischer als in den vorangegangenen Jahren in die Zukunft. (vgl. NADA-Jahresbericht 2014:30)

Betrachtet man die Leistungsbilanz der NADA seit ihrer Gründung im Jahr 2002, so ergibt sich ein geteiltes Bild: Auf der einen Seite erntete die Agentur vor allem in den Jahren 2006/2007 und im Rahmen der Erfurter Blutdopingaffäre (2011/2012) deutliche Kritik für ihr Agieren. Auch musste sie sich wiederholt Vorwürfen stellen, dass die Abweichungen zwischen den Aussagen von Athleten im Rahmen von Dunkelfeldstudien und den tatsächlichen Testergebnissen und erwischten Dopingsündern doch sehr deutlich ausfallen würde. Im Jahr 2013 stellte die SPD angesichts der Diskrepanz von Aufgabenzuwachs und finanzieller Ausstattung sogar die Struktur der Agentur in Frage. (vgl. BTDr 17/11320; PP-BT 17/225; Breuer/Hallmann 2013)

Gleichzeitig lässt sich jedoch nicht bestreiten, dass es der NADA trotz der beschriebenen Perioden finanzieller Unsicherheit und zeitweise deutlicher Personalfluktuationen gelungen ist, nach und nach die meisten der vorgesehenen Aufgaben zu übernehmen.

So präsentierte die Agentur nach mehrjähriger Arbeit gemeinsam mit der Deutschen Institution für Schiedsgerichtsbarkeit (DIS) eine Sportschiedsgerichtsordnung, auf deren Basis das Sportschiedsgericht zum Jahresbeginn 2008 seine Arbeit aufnahm. Es soll eine Art nationaler Entsprechung zum Internationalen Sportgerichtshof (CAS) darstellen und die Verbände bei der Behandlung von Dopingfragen und

anderen sportrechtlichen Streitfällen entlasten bzw. ablösen. (vgl. NADA-Jahresberichts 2007:23) Ab Ende des Jahres 2010 bot die NADA zudem allen Sportfachverbänden an, das Ergebnismanagement und Sanktionsverfahren zu übernehmen. (vgl. NADA-Jahresberichts 2010:13)

Gemeinsam mit den Bildungsabteilungen der Landessportbünde und Landesfachverbände, dem DOSB, der Deutschen Sportjugend (dsj), den Spitzenverbänden sowie den Olympiastützpunkten erarbeitete die NADA im selben Zeitraum eine Präventionsstrategie. (vgl. Jahresberichts 2007:20) Weitere Schritte in diesem Bereich folgten:

Zur Koordinierung aller Dopingpräventionsprojekte in Deutschland wurde im August 2009 der Nationale Dopingpräventionsplan (NDPP) ins Leben gerufen. Am 15. Juli 2010 wurde in der NADA die Geschäftsstelle der NDPP-Steuerungsgruppe eingerichtet. Damit ist die NADA Vorsitzende der Steuerungsgruppe und verantwortlich für die Koordinierung des NDPP. In der Steuerungsgruppe des NDPP sind neben der NADA das Bundesministerium des Innern (BMI), der Deutsche Olympische Sportbund (DOSB)/Deutsche Sportjugend (dsj) und die Sportministerkonferenz (SMK) vertreten. (vgl. NADA-Jahresbericht 2010a: 24)

Auch in der in der Aufklärungs- und Kontrolltätigkeit der NADA lassen sich Entwicklungen feststellen. Neben dem Umstieg auf gezieltes bzw. „intelligentes Testen (smart testing)“ war eine weitere Neuerung der Ausbau des Bereichs „Intelligence & Investigations“. Dazu gehört vor allem der Versuch, im Rahmen einer Taskforce durch „die Sammlung, Auswertung und Darstellung von Daten und Hinweisen“ Erkenntnisse zu gewinnen, die gezieltere Kontrollen ermöglichen oder Dopingvergehen ganz ohne positive Testergebnisse aufdecken sollen. (vgl. NADA-Jahresbericht 2014:18; vgl. NADA-Jahresbericht 2007:6) Zudem strebt die NADA nach der Übernahme der Trainingskontrollen auch die Übernahme aller Wettkampfkontrollen an – ein Anliegen, das durch den neue WADA-Code 2015 noch einmal gestärkt wurde. (vgl. NADA 2015c)

Erfolgreich war die NADA auch beim Versuch der internationalen Vernetzung. So wirkte sie – in enger Absprache mit Bundesregierung, DOSB und anderen deutschen Akteuren – an beiden bisherigen WADA-Code-Revisionen mit (2009/2015), brachte sich aktiv in die weltweiten Organisationen der Anti-Doping-Agenturen ein (zunächst ANADO, später iNADO) und intensivierte die Zusammenarbeit mit den deutschsprachigen Agenturen im Rahmen eines Kooperationsbündnisses unter dem

Namen D-A-CH. (vgl. NADA-Jahresberichts 2007:22; NADA-Jahresbericht 2012a: 28; NADA-Jahresbericht 2013a: 10; NADA-Jahresbericht 2014: 20)

Auf Anregung der drei D-A-CH-Organisationen wurde eine europäische Expertengruppe etabliert, die so genannte Monitoring Group des Europarates, die dafür verantwortlich ist, die Umsetzung des Anti-Doping-Regelwerks zu beobachten, die Harmonisierung der Anti-Doping-Arbeit weltweit voranzubringen und die europäischen Interessen gegenüber der WADA zu vertreten. (vgl. NADA-Jahresbericht 2014: 28)

Gemeinsam mit verschiedenen anderen Nationalen Anti-Doping-Agenturen bezog die NADA schließlich im Jahr 2016 Stellung im Konflikt um die weltweite Entwicklung der Dopingbekämpfung nach den Enthüllungen über das systematische Doping in Russland und den Streitigkeiten über die Teilnahme russischer Athleten an den Olympischen Spielen in Rio und übte deutliche Kritik am IOC. (vgl. SID 2016a)

Auch national vernetzte sich die Agentur nicht nur mit ihren Stakeholdern, sondern auch mit weiteren Partnern wie Athleten, Ärzten, Apothekern und Journalisten. Besondere Beachtung erhielt auch der intensive Austausch mit Strafverfolgungsbehörden:

Neben dem regelmäßigen Kontakt zwischen den verschiedenen Organisationen und Behörden fand auch 2014 ein Arbeitstreffen in großer Runde statt. Dabei tauschte sich die NADA mit den beiden Schwerpunktstaatsanwaltschaften aus München und Freiburg, dem Bundeskriminalamt (BKA), dem Landeskriminalamt Baden-Württemberg, dem Zollkriminalamt (ZKA), den Zollfahndungsämtern (ZFA) sowie den beiden WADA-akkreditierten Laboren aus Köln und Kreischa aus. (NADA-Jahresbericht 2014: 18)

Daneben sucht die Agentur in den letzten Jahren verstärkt die enge Zusammenarbeit mit den zuständigen Aufsichtsbehörden im Bereich Datenschutz. (vgl. NADA-Jahresbericht 2012a: 22; NADA-Jahresberichts 2010:13)

Eine Neuheit in der Arbeit der Agentur war es sicherlich, dass sie sich im Rahmen der Beratungen über das Anti-Doping-Gesetz im Jahr 2015 klar positionierte. In einer Stellungnahme sowie im Rahmen der Expertenanhörung im Sportausschuss begrüßte die NADA die Pläne der Großen Koalition. (vgl. SpA-P 18/32) Auch nach Verabschiedung des Gesetzes zeigte die Agentur sich zufrieden:

Die NADA begrüßt die Einführung des Gesetzes. Aus ihrer Sicht unterstützt das Gesetzesvorhaben die Anti-Doping-Arbeit zum Schutz der sauberen Sportlerinnen und Sportler in Deutschland enorm. Bestehende und funktionierende sportrechtliche Ahndungs- und Sanktionsmechanismen werden sinnvoll unterstützt, vorhandene Lücken, auch bei der Verfolgung von Doping unterstützenden Hintermännern, durch den staatlichen Strafverfolgungsanspruch geschlossen. Das Miteinander von Sport und Staat bei der Verfolgung von Dopingverstößen wird nachhaltig gestärkt. (NADA 2015e)

Dabei war die Unterstützung für das Gesetz nicht uneigennützig, sah die Agentur sich doch durch weitere Regelungen im Gesetzestext gestärkt:

Der Entwurf des Anti-Doping-Gesetzes enthält auch die gesetzliche Legitimierung des Informationsaustausches zwischen staatlichen Ermittlungsstellen und der NADA. Aus Sicht der NADA ist das eine wichtige Maßnahme, da dieses Zusammenwirken für eine erfolgreiche Anti-Doping-Arbeit unerlässlich ist, vor allem für den Bereich Ermittlung und Kontrollen. Die NADA hat diese Zusammenarbeit 2014 erneut ausgeweitet, das Interesse von staatlichen Ermittlungsstellen und anderen Beteiligten ist enorm gestiegen. Ziel ist, dass die NADA über alle dopingrelevanten Ereignisse informiert und bei allen Themen, die in ihren Bereich fallen, automatisch einbezogen wird. (NADA-Jahresbericht 2014: 32)

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass die NADA sich im Laufe ihres Bestehens aus der Position eines Auftragnehmers bzw. einer operativen Agentur immer stärker in Richtung eines politischen Akteurs entwickelt hat.⁸⁵ Spätestens seit der Einsetzung des hauptamtlichen Vorstandes im Jahr 2011 lässt sich die Agentur in diesem Zusammenhang als *kollektiver Akteur* verstehen.

Diese Entwicklung geschah jedoch auch vor dem Hintergrund, dass die Agentur und ihr Handeln nicht nur durch den Wunsch bestimmt wurden, die ihr anvertrauten Aufgaben zu erfüllen, sondern dass sie in regelmäßigen Abständen um den Erhalt der eigenen Handlungsfähigkeit kämpfen musste und nur selten eine langfristige finanzielle Absicherung zur Verfügung hatte. Die resultierende Zielsetzung des Selbsterhalts kann als ein Hauptmotiv der *Akteuridentität* verstanden werden. Offiziell nur dem Ziel der Dopingbekämpfung verpflichtet (*normative Rollenerwartung*), war die Agentur jedoch stets auch ihren Stakeholdern verantwortlich. Noch immer gibt es über den Aufsichtsrat einen fest organisierten

⁸⁵ Da es nicht zu allen der als relevant eingestuften Variablen klare Positionierungen der NADA gibt, erfolgt an dieser Stelle keine graphische Übersicht.

Austausch, der Sport und Staat eine feste Rolle im Gefüge der NADA zuweist.⁸⁶ Inwieweit die Aufsichtsratsmitglieder dabei politische Interessen verfolgen oder sich vorrangig am Wohl der NADA orientieren, lässt sich nur schwer beurteilen. Darüber hinaus tauscht sich die NADA auch direkt und bilateral mit einem Teil ihrer Stakeholder aus. (vgl. Interview Gotzmann 2014) Von der bei Gründung angedachten Unabhängigkeit kann insgesamt jedoch kaum die Rede sein. Sowohl die institutionalisierte Rolle von Sport und Politik als auch die finanzielle Abhängigkeit von den Stakeholdern stehen diesem Gründungsziel im Weg. In diesem Sinne ist es konsequent, dass die NADA selbst inzwischen den Begriff Autonomie verwendet. (vgl. Interview Gotzmann 2014)

5.1.2 Akteurgruppen ohne Gemeinschaftsstrategie: Athleten, Rechtsexperten, Sponsoren und Medien

Neben den beschriebenen Akteuren der deutschen Anti-Dopingpolitik gibt es eine Reihe von „Spielern“, die sich nicht als kohärente Akteure klassifizieren lassen und daher nur sehr bedingt durch das genutzte Analyseschema beschrieben werden können. Hierbei handelt es sich um eine Reihe (teils individueller) Akteure, die sich zwar anhand bestimmter Charakteristika zusammenfassen lassen (Berufsgruppenzugehörigkeit, Organisationsform), jedoch kaum gemeinschaftlich oder gar gemeinsam strategisch agieren. Auch die Interaktionsorientierung dieser individuellen „Spieler“ muss nicht übereinstimmen. Dennoch können diese Akteure über geteilte Eigeninteressen verfügen oder mit ähnlichen normativen Rollenerwartungen konfrontiert werden.

5.1.2.1 Athleten

Auf kaum eine Gruppe trifft diese Ambivalenz so deutlich zu wie auf die Sportler selbst. Zwar sind die Athleten traditionell unter dem Dach des Deutschen Olympischen Sportbundes organisiert.

⁸⁶ Wie stark die Überschneidungen zwischen Staat, Sport und NADA sind, lässt sich an einem Beispiel festmachen: Im Jahr 2009 wurde Eberhard Gienger mit dem „NADA-Kristall“ geehrt. Gienger ist sowohl ehemaliges Mitglied im Kuratorium der NADA (2006-2008) als auch Sportfunktionär und CDU-Bundestagsabgeordneter. (vgl. NADA-Jahresbericht 2009b: 94)

Sechs Sportler, die durch die Athletenvertreter der Spitzenverbände gewählt werden, repräsentieren die Sportler in allen Leistungssport-Gremien im DOSB (Präsidium, Präsidialausschuss Leistungssport sowie dem Beirat Leistungssporteintwicklung) und den Sport-Organisationen, in denen eine Athletenvertretung vorgesehen ist (NADA-Gremien, Sporthilfe-Gremien sowie Versammlung nicht-olympischer Verbände). Alle vier Jahre werden die Vertreter aus fünf olympischen Verbänden und ein Vertreter eines nicht-olympischen Spitzenverbandes durch die Vollversammlung aller Athletenvertreter gewählt. Die Mitglieder des Beirates üben ihre Vertretung ehrenamtlich aus und werden von ihrer hauptamtlichen Referentin aus dem Haus des Sports bei ihren Aufgaben unterstützt. (DOSB 2016b)

Einerseits ermöglicht eine solche Organisationsform den Sportlern Zugänge zu den Gremien des organisierten Sports und auch zu den politischen Beratungen in Fragen der Sport- und auch der Anti-Dopingpolitik. Beispielsweise haben die Athletenvertreter in der Regel die Möglichkeit, bei der Nachbetrachtung von Sportgroßereignissen dem Sportausschuss des Bundestages ihre Sicht vorzutragen. Auch in die Beratungen zum AntiDopG wurden sie als Sachverständige einbezogen. (vgl. SpA-P 17/59, SpA-P 18/32)⁸⁷ Andererseits wirft dieses Arrangement jedoch die Frage auf, inwieweit eine Organisation der Athleten unter dem Dach des DOSB den Sportlern überhaupt Handlungsfreiheit gewähren kann oder ob eine solche Organisationsform einer Emanzipation der Sportler sogar entgegensteht. Es bleibt unklar, inwieweit auch die Athletenvertreter im Sinne des Principal-Agent-Ansatzes als „Auftragnehmer“ des DOSB agieren. (vgl. Abschnitt 2.4.4) In jedem Falle ist davon auszugehen, dass die gemeinschaftliche Organisationsform Loyalitätskonflikte erzeugen kann. Zudem deuten Entwicklungen der Jahre 2016/2017 an, dass sich nicht alle Sportler durch die bestehenden Strukturen ausreichend vertreten fühlen. (s.u.)

Gleichzeitig sind andere Versuche, die Interessen der Athleten zu bündeln, immer wieder an Grenzen gestoßen. So zeigt Kornbeck auf, dass unabhängige Athletengewerkschaften international einen schweren Stand haben. (vgl. Kornbeck 2014) Diese Analyse scheint auch auf die Situation in der Bundesrepublik Deutschland zuzutreffen. Sehr lange stießen die Versuche, sich in einzelnen Sportarten gewerkschaftlich zu organisieren, auf Ablehnung – auch durch die

⁸⁷ Auch international sind die Athleten auf ähnliche Art und Weise vertreten: So gibt es sowohl im Rahmen des WADA als auch des IOC eine Athletenkommission mit beratender Funktion. (vgl. WADA 2016c; Chappelet/Kübler-Mabbot 2010: 5-19)

Vertreter der Athleten unter dem Dach des DOSB. So erfuhren die Versuche der Basketballergewerkschaft SP.IN, inhaltliche Kritik an Regelungen zur Dopingbekämpfung zu äußern, vor allem deshalb wenig Resonanz, weil die Gewerkschaft nicht als zuständiger Akteur wahrgenommen wurde. Weitestgehend unbemerkt legte die Gewerkschaft etwa im Jahr 2011 ein Gutachten zu den datenschutzrechtlichen Implikationen von Melde- und Kontrollverfahren in der Dopingbekämpfung vor und untermauerte damit einige kritische Nachfragen zur Praxis. (vgl. Hecker 2011; vgl. SP.IN 2011)

Bedingt durch die Schwächen der bisherigen Organisationsform waren die Athleten in der Vergangenheit in der Sportpolitik kaum wahrnehmbar, obwohl sie eigentlich die zentralen Figuren des Sports darstellen und sich den Regularien zur Dopingbekämpfung unterwerfen müssen. Bemerkenswert ist jedoch, dass in den letzten Jahren – insbesondere rund um die Beratungen zum AntiDopG – eine Art Trendwende stattgefunden hat. So legten Robert Harting (Olympia-Sieger Diskus) und Betty Heidler (Weltmeisterin im Hammerwurf) eine gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf des Anti-Doping-Gesetzes vor und nahmen darin kritischen Bezug zu den geplanten Regelungen. Hauptsächliche Befürchtung der beiden Athleten war, dass durch die geplanten Straftatbestände eine Möglichkeit entstünde, Konkurrenten durch das gezielte Unterschieben verbotener Präparate juristischen Schaden zuzufügen. (vgl. Reinsch 2015) Die entsprechende Stellungnahme (SpA 18 (5) 100) wurde mit Unterstützung zweier Rechtsanwälte und in Zusammenarbeit mit dem Leiter der Abteilung privater Datenschutz beim Landesbeauftragten Rheinland-Pfalz abgefasst und dem Sportausschuss des Bundestages unabhängig von der offiziellen Stellungnahme der Athletenvertreter (SpA 18 (5) 112) zugeleitet. Insgesamt stieß dabei der unabhängige Vorstoß der beiden prominenten Athleten auf deutlich mehr Resonanz als das Agieren der offiziellen Athletenkommission, so dass Robert Harting in der Folge die Möglichkeit erhielt, seine Sicht auf den Gesetzentwurf auch im Rahmen der Anhörung des Sportausschusses zu äußern. Dort konnten jedoch weder Harting noch der ebenfalls eingeladene Athletenvertreter Christian Schreiber konkrete Belege für die geäußerten Befürchtungen vorlegen. Dennoch trug die Bundesregierung den Befürchtungen der Sportler Rechnung und nahm in den abschließenden Gesetzentwurf die Regelung auf, dass ein Sportler sich nur dann durch den Besitz verbotener Präparate strafbar macht, wenn er diese auch zum

Zwecke des Dopings nutzen will. (vgl. SpA-P 18/32: 42/43; PP-BT 18/137: 13434; Kempe 2015; Reinsch 2015)

Ein weiteres Indiz für ein Aufweichen der traditionellen Form der Athletenvertretung zeigte sich im Vorfeld des DOSB-Bundestages 2016. Bei der Vollversammlung der Athletenvertreter der DOSB-Sportverbände im Oktober wurde beantragt, „die rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen für eine eigenständige Organisation der Athletenvertretung in Deutschland zu prüfen“. (SID 2016b) In diesem Zusammenhang äußerte die Athletenkommission des DOSB den Wunsch nach einer größeren Unabhängigkeit, mehr Professionalisierung und sprach sogar von der Gründung einer Gewerkschaft. Als Grund für diesen Schritt wurden auch „Versuche der Beeinflussung“ der Arbeit des bisherigen Gremiums genannt. (vgl. SID 2016b)

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Athleten als die zentralen Figuren des sportlichen Wettbewerbs über ein großes Maß an diskursiver Macht verfügen. Diese Machtressource fällt jedoch nicht den offiziellen Vertretern der Athleten zu, sondern liegt vielmehr in den Händen der prominenten und erfolgreichen Sportler. Daraus folgt eine Zersplitterung der Machtressourcen auf unterschiedliche, teils individuelle Akteure. Eine weitere Schwäche ist, dass die Organisationsform innerhalb des Dachverbandes DOSB institutionelle Zugänge mit einer Verbundenheit an den Principal verknüpft und somit eine stärkere (auch inhaltliche) Abgrenzung von den Gremien des organisierten Sports zu verhindern scheint. Insgesamt können die Athleten daher nicht als kollektiver und strategisch handelnder Akteur gewertet werden.

5.1.2.2 Rechtsexperten

Eine besondere Rolle spielt auch eine im Folgenden „Rechtsexperten“ genannte Gruppe von Wissenschaftlern, Praktikern und anderen juristischen Sachverständigen. Nach § 70 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages kann ein Ausschuss zur Information über einen Beratungsgegenstand „Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen vornehmen.“ (BT-Geschäftsordnung) Auf dieser Basis hat der Sportausschuss des Deutschen

Bundestages immer wieder auch eine Reihe von – teils wechselnden – juristischen und kriminalistischen Experten zu Rate gezogen, insbesondere dann, wenn gesetzliche Änderungen im Bereich der Dopingbekämpfung auf der Tagesordnung standen. Zuletzt war dies im Jahr 2015 im Zuge der Beratungen zum AntiDopG der Fall.⁸⁸ (vgl. SpA-P 18/32 sowie SpA-P 17/34; SpA-P 16/17) Auch suchen die Parteien im Bundestag nach eigener Aussage regelmäßig den Austausch zu entsprechenden Fachjuristen und Praktikern der Dopingbekämpfung. (vgl. Abschnitt 5.1.1)

Darüber hinaus haben sowohl die Bundesregierung als auch der organisierte Sport mehrfach Expertenkommissionen eingesetzt und Evaluationen von bestehenden rechtlichen Regelungen in Auftrag gegeben. So rief das Innenministerium im Jahr 2013 eine Reihe von Experten zusammen, um die bestehende Rechtslage zu erörtern und mögliche Handlungsoptionen zu erläutern. Die Ergebnisse dieser Gesprächsrunde wurden im Anschluss veröffentlicht. (vgl. BMI 2013)⁸⁹ Bereits im Jahr zuvor hatte das Bundesinnenministerium eine „Evaluation des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport (DBVG)“ in Auftrag gegeben. Zu diesem Zweck „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.“ (BMI 2012:1)

⁸⁸ Als Experten waren in der Anhörung zum Entwurf des AntiDopG zu Gast: Prof. Dr. Dieter Rössner von der Philipps-Universität in Marburg, Institut für Kriminalwissenschaften, Prof. Dr. Matthias Jahn von der Goethe-Universität Frankfurt am Main, Institut für Kriminalwissenschaften und Rechtsphilosophie, Prof. Dr. Martin Heger, Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht, Europäisches Strafrecht und Neuere Rechtsgeschichte, Dieter Maihold, Richter am Bundesgerichtshof, Christoph Frank, Vorsitzender des Deutschen Richterbundes, Dr. Ali Norouzi, Strafrechtsausschuss des Deutschen Anwaltsvereins, Christian Schreiber, Athletensprecher beim DOSB, Robert Harting, Athlet, Ulrich Lepper, Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW, Dr. Lars Mortsiefer, Mitglied des Vorstandes der Nationalen Anti Doping Agentur, Dr. Andrea Gotzmann, Vorstandsvorsitzende der Nationalen Anti Doping Agentur, Dr. Michael Vesper, Vorstandsvorsitzender Deutscher Olympischer Sportbund und Dr. Holger Niese, Justitiar Deutscher Olympischer Sportbund. (vgl. SpA-P 18/32: 10)

⁸⁹ Zu diesem Expertengespräch hatte das BMI den folgenden Personenkreis eingeladen: Prof. Dr. Jens Adolphsen, Prof. Dr. Hansjörg Geiger (kurzfristig verhindert), Prof. Dr. Ulrich Haas, Prof. Dr. Matthias Jahn, Dr. Rico Kauerhof, Prof. em. Dr. Arthur Kreuzer, StA GL Markus Müller, Prof. Dr. Dieter Rössner, RA'in Sylvia Schenk sowie Prof. Dr. Wolfgang Schild.

Besondere Erwähnung verdient auch hier die Rechtskommission des Deutschen Sports (ReSpoDo) unter Vorsitz des Juristen Markus Hauptmann⁹⁰, die im Jahr 2005 ihren Bericht vorlegte. Während der Bericht der ReSpoDo eine Verschärfung des Arzneimittelgesetzes, eine zentrale Sportschiedsgerichtsbarkeit und die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften vorschlug, verortete die Kommission die Dopingbekämpfung an sich weiterhin als primäre Aufgabe des Sports und erzielte keine Einigung in Bezug auf die Einführung eines „Straftatbestands Sportbetrug“. (vgl. Kapitel 3.2.3 sowie Krüger/Nielsen 2013:72; Krüger et al. 2013: 121; ReSpoDo 2005) Ebenfalls erwähnt werden sollte die bereits mehrfach angesprochene Facharbeitsgruppe zum Thema Besitzstrafbarkeit unter dem Vorsitz von Christa Thiel, die maßgeblichen Einfluss auf die Positionierung des DOSB zu diesem Thema hatte. (vgl. DOSB 2006a:1)

Während es unzweifelhaft scheint, dass die meisten der benannten und zu Rate gezogenen Experten umfangreiche Sachkenntnisse in die Debatte einbringen konnten, ergibt sich aus der Analyse der Kommissionsberichte, Expertengespräche und Anhörungen kaum eine klare Stoßrichtung in Bezug darauf, welche Maßnahmen in der Dopingbekämpfung zum jeweiligen Zeitpunkt den angemessenen nächsten Schritt darstellten. Dies mag zum einen daran liegen, dass ein Teil der benannten Experten, etwa die Justiziere von NADA und DOSB, an der Positionierung der eigenen Organisation mitgewirkt haben und/oder in ihrer Interpretation der Sachlage auch die Interessen der eigenen Organisation berücksichtigen müssen. Auch wird die Unabhängigkeit von aktiven und ehemaligen Sportfunktionären auf eine harte Probe gestellt, wenn sie – wie etwa Christa Thiel – an der Erstellung juristischer Gutachten mitwirken. Insbesondere die Anhörungen im Bundestag machen jedoch deutlich, dass die zentralen Fragen der Dopingbekämpfung – etwa nach neuen Straftatbeständen und der Zuständigkeitsverteilung zwischen Staat und Sport – auch von unabhängigen Experten nicht gleichlautend beantwortet werden.⁹¹ Vor allem in Bezug auf die Frage, welche Rechtsgüter durch gesetzlichen Maßnahmen zur

⁹⁰ Neben seiner Arbeit für eine Wirtschaftskanzlei gehörte der ReSpoDo-Vorsitzende Markus Hauptmann sowohl der „Gemeinsamen Anti-Doping-Kommission des Deutschen Sportbundes und des Nationalen Olympischen Komitees“ (ADK) als auch dem Gründungsvorstand der NADA an. (vgl. FAZ 2006)

⁹¹ Sicherlich ist es richtig, dass die jeweilige Auffassung der Experten zu den genannten Themen in der Regel bereits vor der Einladung in die Anhörung bekannt ist und die Vorschläge der einzelnen Fraktionen für die Zusammensetzung des Expertenpanels beeinflusst. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass es eine homogene Expertenmeinung nicht zu geben scheint.

Dopingbekämpfung geschützt werden sollten bzw. können, herrscht Uneinigkeit. (vgl. vgl. SpA-P 18/32; SpA-P 17/34; SpA-P 16/17) Dennoch kommt der Gruppe der Experten eine wichtige Rolle zu, denn ihre Meinung zu Wirksamkeit und Zulässigkeit von neuen (und bestehenden) Regelungen kann deren konkrete Ausgestaltung durch die Akteure des politischen Systems beeinflussen. Somit verfügen auch die Rechtsexperten über direkte Entscheidungsmacht, auch wenn der wirkliche Umfang ihres Einflusses schwer zu beurteilen ist. Ähnlich schwierig ist auch ihr Einwirken auf den öffentlichen Diskurs zu ermessen. Zwar bekommen einige der Experten die Möglichkeit, ihre Auffassung zu tagesaktuellen Problemstellungen der Dopingbekämpfung in Zeitungen und Fachmagazinen zu veröffentlichen, und ihre Aussagen während der Anhörungen im Bundestag fließen in die Berichterstattung ein. (vgl. Hauptmann 2006, LTO 2012; Rensch 2015) Inwieweit diese Beiträge jedoch von einem breiteren Publikum wahrgenommen werden und die öffentliche Meinung oder den politischen Diskurs beeinflussen, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Insgesamt bestätigt sich daher vor allem die These, dass es sich bei der Gruppe der Rechtsexperten nicht um einen kollektiven Akteur im Sinne des Akteurzentrierten Institutionalismus handelt.

5.1.2.3 Sponsoren

Insbesondere in der Gründungsphase der Nationalen Anti Doping Agentur war die Hoffnung groß, die NADA als Symbol für einen sauberen Sport vermarkten zu können und für das neugeschaffene Projekt eine Reihe von Sponsoren zu gewinnen. So warben die „Gründerväter“ der NADA, Innenminister Otto Schily und DSB-Präsident Manfred von Richthofen, intensiv um Unterstützung aus der Wirtschaft. Dabei hofften sie vor allem auf Unterstützung aus der „chemischen Industrie“, der man ein genuines Interesse am Thema Dopingbekämpfung unterstellte. Ihr anfänglicher Optimismus wurde jedoch „maßlos enttäuscht“. (vgl. NADA 2010b: 28) Entgegen der ursprünglichen Annahme ließ sich das „Produkt Dopingbekämpfung“ nur sehr bedingt verkaufen. Mit wenigen Ausnahmen zeigten sich die angesprochenen Unternehmen kaum daran interessiert, die Dopingbekämpfung finanziell zu fördern. Von den bisherigen Sponsoren, zu denen etwa die Deutsche Bank und der Getränkehersteller Bionade gehörten, verblieben

nur wenige über längere Zeit in dieser Rolle. Zwar konnte mit der Otto Bock-Gruppe im Jahr 2012 ein neuer und aktiver Sponsor gewonnen werden. (vgl. BTD 17/10737: 5; NADA-Jahresbericht 2013a) Mit Hans Georg Näder übernahm zudem ein Vertreter des Unternehmens den Vorsitz im Aufsichtsrat der NADA, der erklärte, sich intensiv um weitere Unterstützung aus der Wirtschaft bemühen zu wollen:

Als Aufsichtsratsvorsitzender der NADA ist es für mich das Wichtigste, dass die Zukunft der Stiftung gesichert wird. Das betrifft vor allem eine vernünftige, langfristig angelegte finanzielle Ausstattung. Die NADA braucht Planungssicherheit. Dafür habe ich mich seit meiner Amtsübernahme persönlich eingesetzt. Ich möchte, dass die NADA auf stabilen finanziellen Füßen steht. Dafür muss sie für mögliche Partner auch attraktiv sein. Nur wenige Wirtschaftsunternehmen haben sich bisher klar und eindeutig zur Anti-Doping-Arbeit und somit zur NADA bekannt. Daher ist es wichtig, die Stiftung auch nach außen hin neu aufzustellen und Partnern eine Plattform zum Bekenntnis für den sauberen Sport zu bieten. (NADA-Jahresbericht 2013a: 3)

Doch bereits kurz nach Amtsantritt gestand Näder ein, dass die Suche nach zusätzlichen Sponsoren sich weitaus schwieriger gestaltete als vermutet. (vgl. Paul 2013)

Auch wenn die jeweilige Opposition im Bundestag immer wieder den Anspruch formulierte, dass die Wirtschaft stärker in die Verantwortung genommen werden müsse, scheint sich der Mangel an Sponsoren nicht auf das fehlende Engagement von Bundesregierung und Nationaler Anti Doping Agentur zurückführen zu lassen. (vgl. BTD 16/5942: 3; BTD 17/11320: 1-2; Interview Günther 2014) So warb etwa der damalige Innenminister Hans-Peter Friedrich im Jahr 2012 bei den Vorstandsvorsitzenden der ehemaligen Sponsoren wie der Deutschen Telekom und der Deutschen Bank um weitere finanzielle Förderung, stieß jedoch auf Ablehnung. (vgl. BTD 17/9518:11) Die NADA selbst unternahm im Laufe der Jahre zahlreiche Versuche, Sponsoren zu gewinnen. Dazu gehörten sowohl die Zusammenarbeit mit der Sportagentur „Heimspiele“ als auch Gespräche mit der Vereinigung der größten Sportsponsoren Deutschlands (Initiative S 20). (vgl. NADA-Jahresbericht 2009: 59; NADA 2012b :1) Trotz all dieser Bemühungen blieben die Erfolge aus: Für das Jahr 2015 stellten die Zuwendungen aus der Wirtschaft nur etwa 3,3 Prozent des NADA-Budgets dar. (vgl. NADA-Jahresbericht 2015f) Zudem kündigte mit dem Sportartikelhersteller adidas im Oktober 2016 ein langjähriger und prominenter

Partner der Nationalen Anti Doping Agentur ohne weitere Begründung an, seine Zuwendungen künftig zu streichen. (vgl. ZeitOnline 2016b)

5.1.2.4 Medien

Eine auffallende Gemeinsamkeit fast aller Interviews, die für diese Arbeit geführt wurden, ist die Tatsache, dass der medialen Berichterstattung eine wichtige Rolle in Bezug auf das Thema Doping zugeschrieben wird.⁹² Diese Feststellung ist auf den ersten Blick nicht verwunderlich: So lösten etwa die Recherchen der ARD-Dopingredaktion rund um Hajo Seppelt im Jahr 2006/2007 eine grundsätzliche Debatte um die Struktur und Aufstellung der NADA aus. (vgl. Kapitel 3.2.2; Seppelt 2007) Einige Jahre später führten erneut Recherchen der ARD-Dopingredaktion dazu, dass systematisches Doping im russischen Spitzensport aufgedeckt werden konnte. In der Folge gerieten – neben den russischen Sportfunktionären – sowohl die WADA als auch das IOC rund um seinen Präsidenten Thomas Bach in die Kritik. Zudem wurden die Olympischen Spiele 2016 (und auch die Paralympischen Spiele) in Rio de Janeiro vom Dopingthema überschattet. (vgl. ARD Blickpunkt Doping 2017; Fritsch 2016; Butler 2016; Simeoni 2016)

⁹² Die Analyse des Zusammenspiels zwischen Sport und Medien hat in der Kommunikationsforschung eine bemerkenswerte Bedeutung. Das betrifft sowohl die Berichterstattung zu herausragenden sportpolitischen Fragen wie Olympia-Bewerbungen (vgl. Holger Ihle/ Jörg-Uwe Nieland (2013a): Die mediale Auseinandersetzung um die Bewerbung Münchens für olympische Winterspiele 2018. Konstanz) oder das Verhalten der Zuschauer (vgl. exemplarisch Daniel Nölleke/Bernd Blöbaum (2012): Medial dabei statt mittendrin? Sportzuschauer als Medienrezipienten. In: Bernd Strauß (Hrsg.): Sportzuschauer. Göttingen. 162-179) als auch die Auswirkungen von gesellschaftlichen Veränderungen und medialen Trends auf den Sport (vgl. Volker Schürmann et al. (Hrsg./2016): Bewegungskulturen im Wandel : Der Sport der medialen Moderne - Gesellschaftstheoretische Verortungen. Bielefeld; sowie Davina Zobel, Steffen Kolb (2015): Helden und Anti-Helden - Personalisierung im Radsport unter dem Aspekt der Funktionalität von Medien. Paper für die Tagung der Ad-hoc-Gruppe Mediensport und Sportkommunikation in der DGPK zum Thema „Sport und Medien“ am 5. und 6. Oktober in München.) Erwähnt werden sollten auch Beiträge, die sich mit dem Zusammenspiel von Doping und Medien direkt auseinandersetzen (vgl. unter anderem Holger Ihle/ Jörg-Uwe Nieland (2013b): Dopingaufklärung in der Unterhaltungsfalle? Überlegungen zum Umgang mit Doping im medialisierten Sport. In: Eckhard Meinberg, / Swen Körner (Hrsg.): Doping – kulturwissenschaftlich betrachtet. Sankt Augustin. 155-171; sowie Anna Sackmann (2008): Doping und Medien. In: Lars Nuschke/Christian Becker (Hrsg.) Quo vadis Radsport? Die "Skandalsportart" zwischen Doping und Sponsoren. Wiebelsheim) sowie Untersuchungen zum Rollenverständnis und Verhalten von Sportjournalisten (vgl. Siegfried Weischenberg (1978): Die Außenseiter der Redaktion. Bochum; Michael Schaffrath (2007): Traumberuf Sportjournalismus. Ausbildungswege und Anforderungsprofile in der Sportmedienbranche. Berlin; Hanna Schmalenbach (2012): Qualität im Sportjournalismus - Entwicklung eines Konzepts zur Beurteilung des Sportressorts im Print. München)

Augenscheinlich verfügen also die Akteure der deutschen Medienlandschaft über einen hohen Grad an diskursiver Macht und somit auch über Einfluss auf politische Beratungs- und Entscheidungsprozesse: Den Medien in der Bundesrepublik kommt eine zentrale Funktion zu, wenn es um die allgemeine Vermittlung von Informationen und insbesondere um die Berichterstattung über politische Prozesse geht. Geschützt wird diese Funktion durch das Grundgesetz. So garantiert Artikel 5 Presse- und Informationsfreiheit. (vgl. Grundgesetz der BRD) Folgerichtig beeinflussen einzelne Journalisten, Redaktionen oder Fernsehsender durch ihre Themenwahl und Berichterstattung auch die Wahrnehmung von Doping und Dopingbekämpfung in der Bundesrepublik.⁹³ Allerdings lässt sich keine einheitliche Strategie der deutschen Presse im Umgang mit dem Thema Doping erkennen. Dies ist nicht verwunderlich, da die Pluralität und das unabhängige Agieren der Medien in der Bundesrepublik bewusst intendiert ist. Eine zentrale Steuerung oder ein erhebliches Maß an Konzentration der Medien gilt als mit einer demokratischen Grundordnung kaum vereinbar. (vgl. Kaase 2005: 541-545; Wilke 2012)⁹⁴ Folgerichtig muss festgehalten werden, dass die deutschen Medien nicht als kollektiver Akteur mit einer einheitlichen Akteuridentität und Interaktionsorientierung beschrieben werden können.⁹⁵

Der bereits angedeutete Einfluss der Medien auf den politischen Umgang mit Doping und Dopingbekämpfung lässt sich jedoch durch eine ganze Reihe von Äußerungen in Ausschuss- und Plenardebatten im Bundestag belegen. So versuchte etwa die SPD-Fraktion in der 17. Legislaturperiode, die Presse- und Medienorgane in die Mitverantwortung für die Dopingbekämpfung zu nehmen: „Auch den Medien fällt die verantwortungsvolle Aufgabe zu, in einer Gesellschaft zu vermitteln, dass

⁹³ Zur Wirkung von (Massen-)Medien gibt es insbesondere in der Kommunikationswissenschaft eine ganze Reihe von Untersuchungen und Theorien (vor allem mittlerer Reichweite), die an dieser Stelle nicht umfassend behandelt werden können. Vgl. dazu exemplarisch: Roland Burkart (2002): Kommunikationswissenschaft. Köln sowie Wolfgang Schweiger/ Andreas Fahr (2013): Handbuch Medienwirkungsforschung. Berlin.

⁹⁴ Ein bezeichnendes Beispiel für den uneinheitlichen Umgang von Medien mit dem Dopingthema zeigte etwa die recht spöttische Kommentarlage in der deutschen Presse zum zeitweisen Tour-Boykott von ARD und ZDF im Jahr 2007. „Der Radsport, so die Konklusion der *Süddeutschen*, sei nun endlich da, wo er hingehöre: Er läuft künftig auf Eurosport, „auf einer Programmschiene mit Schlammcatchen und Monstertrucks“ “. (Schlieben 2007)

⁹⁵ Eine umfassende Übersicht über Einstellungen und Methoden einer ganzen Reihe von Sportjournalisten unterschiedlicher Mediengattungen bietet die explorative Studie von Fabian Kautz (2011): Blickpunkt Doping. Berlin

Doping kein Kavaliersdelikt ist, sondern als sportzerstörend geächtet werden muss.“ (BTD 17/8896: 2)

Ähnlich argumentierte wenig später auch der Unionsabgeordnete Stephan Mayer, der den Einfluss der medialen Berichterstattung jedoch als Argument für die Notwendigkeit staatlichen Handelns interpretierte:

Es kann nicht bestritten werden, dass in einer sehr medial geprägten Gesellschaft wie der deutschen bzw. der westeuropäischen Vorbilder im Bereich des Spitzensports für unsere Jugend, für Heranwachsende, aber auch für die Gesellschaft insgesamt ausgesprochen wichtig sind; denn nach diesen Vorbildern richten sich Millionen von Menschen in Deutschland. Deswegen kann man die Hydra Doping nicht einfach dem organisierten Sport überlassen. Ich bin der festen Überzeugung: Hier darf der Staat nicht wegschauen. (PP-BTD 18/107: 10263)

Während diese Äußerungen die Berichterstattung zu Sport und Doping in den Vordergrund stellen, findet auch eine direkte Auseinandersetzung mit der medialen Darstellung der Dopingbekämpfung statt. Nicht immer wird dabei die Rolle der Presse positiv bewertet: So äußerte etwa der FDP-Abgeordnete Lutz Knopek in Bezug auf den Erfurter Dopingskandal deutliche Kritik an der Berichterstattung: „Medienberichte? Was ist denn das für eine Evidenz? Statt über Medienberichte zu reden, sollten wir lieber in Ruhe die Untersuchungsergebnisse abwarten und dann angemessen entscheiden.“ (PP-BT 17/204: 24799)⁹⁶

Unabhängig von der Wahrnehmung durch die politischen Akteure muss festgehalten werden, dass es durchaus Qualitätsabstufungen in Bezug auf die sportpolitische Berichterstattung und den medialen Umgang mit dem Thema Doping zu verzeichnen gibt. So diagnostiziert eine Studie aus dem Jahr 2011 Kompetenzdefizite der Sportjournalisten in Bezug auf das komplexe Thema Doping und stellt fest, dass sich aus diesem Grund eine Zunft von „Dopingexperten“ unter den Journalisten

⁹⁶ Grundsätzlich kann das Verhältnis zwischen Sportpolitik und Presse als belastet bezeichnet werden. So tagt der Sportausschuss des deutschen Bundestages seit Jahren nichtöffentlich und gewährt Journalisten keinen Zugang zu regulären Sitzungen. Ob diese Entscheidung zu einer effizienteren Ausschussarbeit führt oder andere Gründe ausschlaggebend waren, ist umstritten. (vgl. dpa 2014)

entwickelt habe, die vom gewöhnlichen Sportjournalisten abgegrenzt werden müsse. (vgl. Kautz 2011: 187)⁹⁷

In ihrer Studie zur Rezeptionsgeschichte des Dopings stellen auch Meier und andere der Berichterstattung über das Thema Doping ein durchwachsenes Zeugnis aus:

Obwohl eine ganze Reihe bedenklicher Praktiken im bundesdeutschen Sport bekannt gewesen sind, hielt sich das Medieninteresse in Grenzen. Es gab allenfalls Ansätze eines investigativen Sportjournalismus, ebenso war das Interesse an einer Aufklärung bekanntgewordener Verfehlungen, der Identifikation und ggf. Bestrafung der Verantwortlichen lange Zeit nur gering ausgeprägt. (Meier et.al 2013: 2)

Einer der Gründe für die schlechte Bewertung der Arbeit von Sportjournalisten ist in der umfangreichen und teils gegenläufigen *Rollenerwartung* zu sehen, mit der diese konfrontiert sind: Sie sollen informieren, unparteiisch über Wettkämpfe berichten, sich selbst und das Publikum für die Leistung der Athleten und die Schönheit des Sports begeistern, aber gleichzeitig auch Skandale aufdecken und kritisch über das Sportgeschäft recherchieren. (vgl. Schauerte/Schwieger 2008; Kautz 2011) Diese Erwartungen sind kaum in Einklang zu bringen: In der Konsequenz wird dem Sportjournalismus eine starke Fokussierung auf Unterhaltungsaspekte und eine fehlende kritische Distanz zum Objekt der Berichterstattung unterstellt. (vgl. Kautz 2011: 26-29; Leyendecker 2006: 228-240; Görner 1995; Kolb 2009)⁹⁸

Eine Bestandsaufnahme der inhaltlichen Auseinandersetzung der Presse mit dem Thema Doping lässt sich aus der Rezeptionsanalyse von Meier und anderen (2013) ableiten. Darin wird festgehalten, dass in den 90er Jahren vor allem die Aufarbeitung des Dopinggeschehens in der DDR im Vordergrund stand. Daran an knüpfte die Debatte um die strittige Frage der Übernahme ehemaliger DDR-Sportler und Funktionäre in das bundesdeutsche Sportsystem. (vgl. Meier et al. 2013: 100) Allerdings wurde dem deutschen Sport trotzdem weitestgehend freie Hand gelassen, Kritik am Leistungsprinzip erfolgte über die Medien und in der öffentlichen Meinung kaum:

⁹⁷ Während Bette/Schimank (2006b: 286) die Journalisten in zwei Lager unterteilen – „Dopingjäger“ und „dopingunkritische Journalisten“ – geht Kautz (2011: 190) davon aus, dass es drei Lager gibt: zwei „radikale Flügel“ und eine „breite Mitte“.

⁹⁸ Eine ähnliche Analyse der Situation im Sportjournalismus nahmen auch zwei für diese Arbeit befragte Journalisten vor. (vgl. Interview Seppelt 2015; Interview Kistner 2014)

Seit der Auseinandersetzung mit dem DDR-Doping verstärkte sich der Druck der Medien auf die Sportpolitik. Während ein stärkeres staatliches Engagement gefordert wurde, fand sich selbst hier kaum eine grundsätzliche Infragestellung der bundesdeutschen Sportpolitik bzw. der gesellschaftlichen Leistungserwartungen an den Spitzensport. (Meier et. al 2013: 102)

Die Jahrtausendwende brachte dann einen stärkeren Fokus auf die internationalen Probleme in der Dopingbekämpfung:

Die 2000er Jahre sind von der Wahrnehmung einer zunehmenden Professionalisierung, Kriminalisierung und Verwissenschaftlichung des Dopings geprägt. Mit der Aufdeckung von (globalen) Dopingnetzwerken wurde zudem Kritik an der Effektivität der internationalen Antidopingpolitik laut, die dem Technologiewettlauf mit Dopingern zunehmend mittellos gegenüberstünde. (Meier et al. 2013: 100)

Insgesamt halten Meier und andere aber fest, „dass die öffentliche Dopingdebatte das Problem zwar beschreiben kann, aber dass die Anzahl der expliziten Handlungserwartungen an Sportverbände und Sportpolitik generell sehr gering ist.“ (Meier et al. 2013: 101)

Somit verfestigt sich insgesamt der Eindruck, dass die Medien zwar über ein erhebliches Maß an diskursiver Macht verfügen, dieses jedoch bisher selten nutzen, um eigene Vorschläge in die Debatte rund um die Dopingbekämpfung einzubringen. Gleichzeitig gelang es jedoch einigen spezialisierten Sportjournalisten durch aufwändige Recherche mehrfach, neue Aspekte des Themas Doping zu beleuchten und deviantes Verhalten in teils immensem Ausmaß aufzudecken. Durch diese Recherchen wurden sowohl das Thema Doping als auch die Dopingbekämpfung immer wieder auf die politische Tagesordnung gesetzt.

5.1.3 Strategische Akteure im internationalen Zusammenhang: WADA, IOC, EU, Europarat und UNESCO

In Anbetracht der transnationalen Vernetzung – sowohl der Sportwelt als auch der dopingfördernden Strukturen – scheint es wenig ratsam, eine Analyse der deutschen Anti-Dopingpolitik vorzunehmen, ohne einen Blick auf die internationale Ebene zu werfen. An dieser Stelle erfolgt daher eine kurze Bestandsaufnahme, wobei weniger die internationalen Organisationen selbst als vielmehr ihre Rolle bei der Entstehung und Aktualisierung des institutionellen Kontexts in der BRD im Vordergrund stehen.

5.1.3.1 Die Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA)

Wie bereits in Kapitel 3.1 beschrieben, entstand die WADA in der Folge der ersten Welt-Anti-Doping-Konferenz vom 2.-4. Februar 1999 in Lausanne. Dort scheiterte das IOC mit dem Versuch, seine eigene Position in der Dopingbekämpfung zu stärken, und musste stattdessen der Gründung einer unabhängigen Welt-Anti-Doping-Agentur zustimmen, die paritätisch vom organisierten Sport und den staatlichen Vertragspartnern finanziert wird und als wichtigstes Ziel die „weltweite Implementierung, Standardisierung und Harmonisierung der Liste der verbotenen Substanzen und Methoden, der Doping-Regularien, -Tests und -Sanktionen“ verfolgt. (Krüger et al. 2013:115; vgl. Hanstad et al. 2008: 8-19; Teetzel 2004: 218) Der im Januar 2004 in Kraft gesetzte WADA-Code (WADC) stellt das wichtigste internationale Regelwerk im Kampf gegen Doping dar. Der WADC wurde inzwischen zweimal überarbeitet, die geänderten Fassungen traten in den Jahren 2009 und 2015 in Kraft. Die Inhalte des WADC und alle Änderungen müssen jeweils in die nationalen Regelwerke zur Dopingbekämpfung übernommen werden. Zudem bildet der WADC die Grundlage für die staatsrechtliche UNESCO-Konvention aus dem Jahr 2005, die aus den Vereinbarungen der zweiten Welt-Anti-Doping-Konferenz in Kopenhagen hervorging. (vgl. NADA 2015a)

Sitz der WADA ist Lausanne, das operative Zentrum der Organisation befindet sich jedoch in Montreal. Organiert als private Stiftung nach Schweizer Recht wird die WADA von einem 36-köpfigen Stiftungsrat und einem zwölfköpfigen Exekutivkomitee geleitet. Beide Gremien sind paritätisch mit Mitgliedern der Olympischen Bewegung und Regierungsvertretern besetzt. Während der Stiftungsrat das höchste beschlussfassende Gremium darstellt, liegt die Zuständigkeit für das Tagesgeschäft im Aufgabenfeld des Exekutivkomitees. Auch das Amt des (ehrenamtlichen) WADA-Präsidenten wechselt zwischen Regierungsvertretern und Angehörigen der Olympischen Bewegung.⁹⁹ Stand 2017 hat mit Craig Reedie ein Vertreter des IOC diese Position inne. (vgl. WADA 2016a; WADA 2016b)

⁹⁹ Entgegen der ursprünglichen Intention eines regelmäßigen Wechsels wurde der erste Präsident der WADA, Richard Pound, mehrfach im Amt bestätigt. Allerdings wurde ihm ein Vize-Präsident an die

Zwar wird der WADA insgesamt eine Erhöhung der Durchschlagskraft der internationalen Dopingbekämpfung zugeschrieben (vgl. Hanstad et al. 2008: 29), jedoch konnte auch die Existenz einer Welt-Anti-Doping-Agentur größere Unregelmäßigkeiten bei internationalen Sportereignissen und in der Dopingbekämpfung einzelner Verbände nicht verhindern. Das systematische Doping russischer Sportler, welches in den Jahren 2015/2016 ans Licht kam, wurde nicht von der Agentur aufgedeckt, sondern von ARD-Journalisten enthüllt. Erst nach deren Veröffentlichungen reagierte die WADA mit einer Untersuchungskommission und gab dann zwei von Richard McLaren angefertigte Berichte in Auftrag, die im Jahr 2016 vorgelegt wurden. (vgl. dpa 2015; WADA 2015; McLaren 2016a; McLaren 2016b; SID 2015)

In der deutschen Anti-Dopingpolitik ist die WADA vor allem durch ihre Zuständigkeit für den Welt-Anti-Doping-Code und dessen Aktualisierung sowie für das Meldesystem ADAMs (Anti-Doping Administration and Management System) präsent, dem sich auch die deutschen Athleten unterwerfen müssen. (vgl. NADA 2016c) Darüber hinaus wirkte die WADA zu verschiedenen Zeiträumen in die deutsche Anti-Dopingpolitik hinein. Im Jahr 2011 besuchte Olivier Niggli, zu diesem Zeitpunkt „Director Legal Affairs“ bei der WADA, den Sportausschuss des Bundestages und gab unter dem Top „Bilanz und künftige Arbeitsschwerpunkte der WADA – Deutschlands Antidopingkampf im internationalen Vergleich“ Auskunft zur Arbeit der Welt-Anti-Doping-Agentur. In der gleichen Sitzung wurde auch die Erhöhung des deutschen Anteils an der Finanzierung der WADA debattiert. Dieser Punkt bot über einen längeren Zeitraum den Anlass für eine nahezu ritualisierte Auseinandersetzung zwischen Bundesregierung und Opposition. Während die Bundesregierung die Auffassung vertrat, bereits einen überdurchschnittlichen Beitrag zum WADA-Budget zu leisten, kritisierte die Opposition hingegen Zahlungsunwilligkeit. (vgl. SpA-P 17/34) Im darauffolgenden Jahr 2012 äußerte sich die WADA im Zuge der „Erfurter Blutdopingaffäre“ mit einer Einschätzung dazu, ob und seit wann die in Erfurt durchgeführten Maßnahmen gegen die Anti-Doping-Bestimmungen verstießen. Allerdings musste die Agentur ihre ursprüngliche Aussage in der Folge korrigieren, so dass ihr Einschreiten wenig zur Klärung des

Sachverhaltes beitragen konnte und stattdessen für erhebliche Unstimmigkeiten sorgte. (vgl. FAZ/dpa 2012) Auch im Jahr 2013 äußerte sich die WADA zur Dopingbekämpfung in der BRD: Der damalige WADA-Generaldirektor David Howman kritisierte die mangelnde finanzielle Ausstattung und Handlungsfähigkeit der deutschen NADA. (vgl. Ahrens/dpa 2013)

Trotz dieser gelegentlichen Interaktionen lässt sich zusammenfassen, dass der direkte Einfluss der WADA auf das Tagesgeschehen in der deutschen Anti-Dopingpolitik relativ gering ist. Sämtliche angesprochenen Interventionen trugen wenig zur langfristigen Entwicklung der deutschen Dopingbekämpfung bei. Bemerkenswert ist hingegen der Beitrag, den die WADA durch den Welt-Anti-Doping-Code zur Institutionenbildung in der deutschen Anti-Dopingpolitik leistet. Als Grundlage des NADA-Codes und der UNESCO-Konvention ist der WADC gleich auf mehreren Ebenen (privat- und staatsrechtlich) in der Anti-Dopingpolitik präsent und hat wesentlich dazu geführt, dass die Vereinheitlichung der Dopingbestimmungen international und in Deutschland fest- und fortgeschrieben wurde.

5.1.3.2 Das Internationale Olympische Komitee (IOC)

Bis in die 1990er Jahre verfügte das Internationale Olympische Komitee als Organisator des weltweit größten Sportereignisses auch in der Organisation und Zielsetzung der internationalen Dopingbekämpfung über die entscheidende Definitionshoheit. So basierten viele der in den 1980er und 1990er Jahren verabschiedeten internationalen Vereinbarungen im Kampf gegen Doping auf der Arbeit der medizinischen Kommission des IOC. Im Juni 1988 wurde auf einer IOC-Konferenz eine internationale Anti-Doping-Charta verabschiedet, die in der Folge im Rahmen einer UNESCO-Konferenz per Resolution aufgegriffen wurde und von allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollte. Darüber hinaus war das Internationale Olympische Komitee maßgeblich an der Gründung des Internationalen Sportgerichtshofs (CAS) im Jahr 1984 beteiligt und etablierte in den 1990er Jahren ein Netzwerk akkreditierter Dopingkontrolllabore. (vgl. Chappelet/Kübler-Mabbott 2010: 128-135) Allerdings waren viele der Maßnahmen des IOC im Kampf gegen Doping nicht von Erfolg gekrönt. (vgl. Hunt 2011; Chappelet/Kübler-Mabbott 2010:

153/154) Insbesondere nach dem Dopingskandal bei der Tour de France im Jahr 1998 geriet der organisierte Sport daher zusehends in Legitimationsschwierigkeiten. Das harte Durchgreifen der französischen Behörden gegen die Verantwortlichen in den Radsportteams stellte die alleinige Zuständigkeit der Sportorganisationen für die Dopingbekämpfung auf den Prüfstand und warf die Frage nach der Aufgabenteilung zwischen Sport und Staat auf. (vgl. Hanstad et al. 2008: 4-8) Gleichzeitig entstanden ernsthafte Zweifel am Bekenntnis führender IOC-Mitglieder zur Dopingbekämpfung. (vgl. Houlihan 1999: 184)

Durch das Abhalten einer Welt-Anti-Doping-Konferenz vom 2.-4. Februar 1999 an seinem Stammsitz in Lausanne plante das Internationale Olympische Komitee, Einfluss und Deutungshoheit zurückzugewinnen. Aus Sicht des IOC war das Ziel der Konferenz klar: Es sollte eine Anti-Doping-Agentur unter Führung des Sports entstehen. Als weitere Stakeholder waren Sponsoren, etwa die Sportindustrie und pharmazeutische Unternehmen, angedacht. (vgl. Hanstad et al. 2008: 8; Chapelet/Kübler-Mabbott 2010: 136) Entgegen diesen Zielvorstellungen bot die Konferenz dann jedoch vielmehr den notwendigen Rahmen, um es nationalen Regierungen und Vertretern der Europäischen Union zu ermöglichen, grundlegende Kritik an der Arbeit des IOC zu äußern und die Dopingbekämpfung stärker an den eigenen Vorstellungen auszurichten. (vgl. Hanstad et al. 2008: 27) Statt der gewünschten Anti-Doping-Agentur unter Führung und Kontrolle des IOC entstand ein paritätisch besetztes und finanziertes Gremium, das fortan die Zuständigkeit für die Dopingbekämpfung und ihre Regularien innehaben sollte. (vgl. Hanstad et al. 2008: 21-23; Teetzel 2004: 218; Chapelet/Kübler-Mabbott 2010: 136-137)

Doch auch nach Verlust der Deutungshoheit in der Dopingbekämpfung kommt dem IOC – zumindest in der Theorie – eine zentrale Rolle zu, wenn es darum geht, neue Regelungen zu etablieren und gegen Doping vorzugehen. Zum einen ist die Olympische Bewegung in allen Gremien der WADA paritätisch vertreten und stellt mit Craig Reedie den amtierenden WADA-Präsidenten. (vgl. WADA 2016a; WADA 2016b) Zum anderen ist die IOC-Exekutivkommission für die Anzahl der Dopingkontrollen, das Auswahlverfahren der zu testenden Sportler und alle weiteren Anti-Doping-Maßnahmen bei den Olympischen Spielen verantwortlich. Auch ist es ihr möglich, einzelne Sportler sowie ganze Nationen und Sportverbände von den Spielen auszuschließen, wenn diese gegen die festgeschriebenen

Dopingbestimmungen verstoßen. (vgl. Olympische Charta 2014: 58,61) Potenziell sind der Präsident und die 15-köpfige Exekutivkommission des IOC damit mächtige Spieler in der Internationalen Anti-Dopingpolitik.¹⁰⁰ (vgl. IOC 2016)

Laut Olympischer Charta (OC) gelten dafür klare Vorgaben. Das IOC hält darin fest, dass es seine Aufgabe ist, „den Kampf gegen das Doping im Sport anzuführen“. (Olympische Charta 2014: 10) Darüber hinaus legt Regel 43 der OC fest: „Der World Anti-Doping Code ist für die gesamte Olympische Bewegung verbindlich.“ (Olympische Charta 2014: 55) Es gilt das Prinzip, nur „Sportarten, die den World Anti-Doping Code angenommen haben und anwenden, können in das Programm aufgenommen werden oder in ihm verbleiben.“ (Olympische Charta 2014: 57) Von den internationalen Sportverbänden und den nationalen Olympischen Komitees wird erwartet, dass diese den WADC annehmen und umsetzen. (Olympische Charta 2014: 36, 38, 39) Weiter heißt es in der Olympischen Charta:

Um zur Teilnahme an den Olympischen Spielen zugelassen zu werden, muß [sic!] ein Wettkämpfer, Trainer, Coach oder anderer Offizieller der Mannschaft [...]

- den Geist des Fairplay und der Gewaltlosigkeit achten und sich entsprechend verhalten und
- den World Anti-Doping Code in jeder Hinsicht beachten und ihn einhalten. (Olympische Charta 2014: 53)

Auf Grund der zentralen Bedeutung der Olympischen Spiele für nahezu alle Sportarten besitzt die Olympische Bewegung mit dem Ausschluss von den Spielen eine harte Sanktionsmöglichkeit. Hinzu kommt die mediale Aufmerksamkeit, die dem IOC rund um die Vergabe und Durchführung von Olympischen Spielen zuteilwird. Somit verfügt das IOC über die Möglichkeit, das Handeln der nationalen und internationalen Sportverbände zu beeinflussen und den Diskurs über sportpolitische Themen (wie das Doping) maßgeblich zu bestimmen.

Gerade im Jahr 2016 geriet das IOC jedoch für seinen Umgang mit diesen Machtressourcen massiv in die Kritik. Trotz der Enthüllungen über die Dopingpraxis in Russland entschied man, die russischen Sportler nicht von den Spielen in Rio de

¹⁰⁰ Sowohl Präsident als auch Exekutivkommission werden von der „Session“ des IOC gewählt. Das IOC versteht sich dabei als eigenständig und von Nationalstaaten unabhängig. Dieses Verständnis reicht so weit, dass die Mitglieder des IOC nicht ihre Herkunftsstaaten im IOC vertreten, sondern als Vertreter des IOC in ihren Herkunftsländern agieren sollen. (vgl. IOC 2016)

Janeiro auszuschließen, und verzichtete somit auf das schärfste Schwert im Kampf gegen Doping. Besonders der IOC-Präsident Thomas Bach – lange Zeit Vorsitzender des DOSB und in dieser Rolle Gegner eines Anti-Doping-Gesetzes – wurde in der Folge massiv auch von deutschen Sportfunktionären wie dem Vorsitzenden des DLV, Clemens Prokop, kritisiert. (vgl. SID 2016c; Interview Kistner 2014; Interview Seppelt 2015) Trotz der einmaligen Bedeutung des IOC für den internationalen Sport und der Tatsache, dass der amtierende IOC-Präsident zuvor eine zentrale Figur im organisierten Sport der BRD war, muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass der Einfluss des Internationalen Olympischen Komitees auf die (deutsche) Anti-Dopingpolitik sich in engen Grenzen hält. Dies ist vor allem auf die zögerliche Haltung des IOC im Umgang mit dem Thema Doping zurückzuführen.

5.1.3.3 Europarat und UNESCO

Während das IOC unzweifelhaft ein zentraler Akteur in der internationalen Sportpolitik ist, scheinen Europarat und UNESCO auf den ersten Blick eher Randerscheinungen im Themenfeld Sport zu sein. Dieser Eindruck trägt: Beide Organisationen nahmen in den vergangenen Jahrzehnten eine wichtige Rolle ein, wenn es um die Verankerung internationaler Regularien im Kampf gegen Doping ging. So diente die UNESCO gleich mehrfach als Rahmen, um privatrechtliche Bestimmungen aus dem Bereich des Sports in staatsrechtliche Vereinbarungen zu überführen. Erwähnt werden sollte in diesem Zusammenhang zum einen die zweite Internationale Sportministerkonferenz der UNESCO im Oktober 1988, auf der die Mitgliedstaaten per Resolution aufgefordert wurden, die kurz zuvor auf einer IOC-Konferenz in Ottawa beschlossene Internationale Anti-Doping-Charta zu übernehmen und umzusetzen. (vgl. Chappelet/Kübler-Mabbott 2010: 133) Besondere Bedeutung erhielt die UNESCO für die Anti-Dopingpolitik zum anderen dann im Jahr 2005: Im Zuge der zweiten Welt-Anti-Doping-Konferenz in Kopenhagen hatten sich die anwesenden Staaten im Rahmen der "Kopenhagener Erklärung" verpflichtet, den WADA-Code auch durch eine zwischenstaatliche Vereinbarung zu verankern. Dieser Schritt wurde durch die Verabschiedung einer UNESCO-Konvention vollzogen. (vgl. NADA 2015a) In den Erläuterungen der

Bundesregierung, mit denen das Abkommen dem Bundestag zur Beschlussfassung vorgelegt wurde, hieß es damals:

Das Übereinkommen schafft erstmals die Grundlage für eine weltweit einheitliche Dopingbekämpfung. Es basiert auf dem Übereinkommen gegen Doping des Europarates vom 16. November 1989, dessen Zusatzprotokoll vom 12. September 2002 sowie dem Welt-Anti-Doping-Code der Welt-Anti-Doping-Agentur vom 5. März 2003 und enthält wichtige Regelungen zur weltweiten Vereinheitlichung staatlicher Maßnahmen gegen Doping im Sport. Durch das geplante Vertragsgesetz sollen die Voraussetzungen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes für seine Ratifizierung geschaffen werden. (BTD 16/3712:1; vgl. BTD 16/4077)

Aus dieser Begründung wird deutlich, dass auch der Europarat eine wichtige Rolle in der Genese der Anti-Doping-Regularien eingenommen hat. In diesem Zusammenhang muss zunächst festgehalten werden, dass der Europarat keineswegs als „sportferner“ Akteur wahrgenommen werden sollte: Zwischen 1975 und 2014 haben die für Sport zuständigen europäischen Minister insgesamt 15 formelle Konferenzen im Rahmen der Europarats-Strukturen abgehalten.¹⁰¹ Bereits 1963 hatte sich der Europarat in einer Pionierstudie mit dem Thema Doping befasst und dieses im Jahr 1966 dann auch im Rahmen einer Resolution behandelt. Die ablehnende Haltung zum Thema Doping wurde in der Charta „Sport für alle“ aus dem Jahr 1975 aufgegriffen und bekräftigt. 1984 entstand in enger Zusammenarbeit mit der medizinischen Kommission des IOC eine erste „Anti-Doping Charta“ des Europarates. Auf den Inhalten und der Idee dieser Charta fußte das spätere „Übereinkommen gegen Doping vom 16. November 1989“, dessen Besonderheit es war, dass neben den westlichen Staaten Europas (sowie Australien, Kanada und Tunesien) auch etliche Staaten Osteuropas das Übereinkommen unterzeichneten. Damit spiegelte sich der Fall der Berliner Mauer auch in der Dopingbekämpfung wider. (vgl. Sportministerium AT 2016; Chappelet/Kübler-Mabbott 2010: 133; Mittag/Wendland 2013: 84) Der Deutsche Bundestag verabschiedete das Gesetz zur Ratifizierung des Abkommens am 11. November 1993, der Bundesrat stimmte kurz darauf ebenfalls zu. (vgl. BTD 12/2015: 4; PP-BT 12/189; BTD 12/4327; BTD

¹⁰¹ Zu den wichtigsten Ergebnissen dieser Treffen zählen die Europäische Charta "Sport für alle" (1975), die seit 1992 in aktualisierter Fassung als „Europäische Sportcharta“ bekannt ist, sowie die „Europäische Konvention gegen Gewalt von Zuschauern und Fehlverhalten bei Sportveranstaltungen, insbesondere bei Fußballspielen“ (1985), der „Ethik-Kodex im Sport“ (1992) und natürlich das „Übereinkommen gegen Doping vom 16. November 1989“. (vgl. Sportministerium AT 2016)

12/7469: 1) In einem Zusatzprotokoll aus dem Jahr 2002 wurde dann auch die „gegenseitige Durchführung und Anerkennung von Dopingkontrollen zwischen den einzelnen Vertragsstaaten“ geregelt. (vgl. BT-D 16/4012) Sowohl UNESCO als auch Europarat nahmen damit mehrfach Einfluss auf die institutionelle Verankerung der Dopingbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland. Die Vorgaben zur Organisation und Ausgestaltung der Dopingbekämpfung innerhalb der Nationalstaaten ließen dabei jedoch weitreichenden Gestaltungsspielraum, so dass die sehr unterschiedlichen Modelle in den verschiedenen Ländern bisher nicht harmonisiert wurden. Dennoch wurden insbesondere durch Artikel 22 des WADA-Codes (2015) eine ganze Reihe von Vorgaben an die Unterzeichnerstaaten der UNESCO-Konvention gemacht. Diese beziehen sich vor allem auf das Verhältnis und den Informationsaustausch von Nationalstaaten und nationalen Anti-Doping-Agenturen. Artikel 22.4 betrifft zudem die Frage, welche Zuständigkeiten Sportschiedsgerichten im Verhältnis zu staatlichen und internationalen Gerichtsinstanzen zufallen sollen. (vgl. Kornbeck 2015: 289, 298-299; Interview Kornbeck 2013; BT-D 16/3712; BT-D 12/4327)

Auch wenn seine Rolle im Kampf gegen Doping seit Gründung der WADA und Einführung des WADC deutlich weniger Aufmerksamkeit erfährt als zuvor¹⁰², ist das Thema Doping in der Arbeit des Europarates weiter präsent. So unterhält er noch immer eine beobachtende Begleitgruppe (Monitoring Group) zum Übereinkommen gegen Doping vom 16. November 1989 und ist im Stiftungsrat der WADA vertreten. (vgl. Chappelet/Kühler-Mabbott 2010: 139) Dieser Umstand bot für zentrale Akteure der deutschen Anti-Dopingpolitik – darunter die NADA und das Bundesministerium des Innern – die Grundlage, um über die Gremien des Europarats eigene Vorschläge in den Prozess der letzten WADA-Code-Revision einzuspeisen. Zudem führte Deutschland von 2012-2014 den Vorsitz in der beobachtenden Begleitgruppe (Monitoring Group). (vgl. BMI 2011; BMI 2012) Darüber hinaus erlangte der Europarat im deutschen Dopingdiskurs in den Jahren 2009/2010 noch einmal besondere Beachtung: Eine Unterarbeitsgruppe hatte im Zuge einer turnusmäßigen Evaluation das deutsche Anti-Doping-System auffallend positiv beurteilt. Diese

¹⁰² Im Zuge der Interviews für diese Arbeit wurde deutlich, dass die Rolle des Europarats nicht allen politischen Entscheidungsträgern noch bewusst war. (vgl. Interview Günther 2014)

Bewertung wurde in der Folge mehrfach von Verfechtern der Arbeit der NADA aufgegriffen. (vgl. Wewer 2010:73; vgl. CoE 2010: 52)

5.1.3.4 Die Europäische Union

Die Rolle der Europäischen Union gehört mit Sicherheit zu den interessantesten Aspekten der internationalen Anti-Dopingpolitik. Zwar besaß die EU bis zum Vertrag von Lissabon keine direkte Rechtsgrundlage, um sich auch mit sportpolitischen Themen zu befassen. Nichtsdestotrotz gab es schon in den 1980er und 1990er Jahren eine ganze Reihe von Befassungen mit dem Thema Doping, die meist auf die Aktivität individueller EU-Parlamentarier zurückzuführen waren. Besonders erwähnenswert sind zudem der Larive-Bericht¹⁰³ des EU-Parlaments aus dem Jahr 1988, der Doping gleich mehrfach thematisiert, sowie eine Mitteilung der Kommission zum Thema „Doping im Sport“ aus dem Jahr 1991. (vgl. Mittag/Wendland 2013:86)

Vor dem Hintergrund der skandalträchtigen Tour de France im Jahr 1998 verstärkte die EU Ende der 1990er Jahre ihr Engagement. So befasste sich der Europäische Rat in Wien mit dem Thema Dopingbekämpfung. Zudem trafen die EU-Sportminister im Jahr 1999 gleich dreimal zusammen, um eine gemeinsame Position zur Dopingbekämpfung zu erarbeiten. Zeitgleich verfasste die EU-Kommission einen (nicht rechtsverbindlichen) „Plan für den Beitrag der Gemeinschaft zur Dopingbekämpfung“ und war aktiv an der Gründung der Welt-Anti-Doping-Agentur beteiligt, da sich die EU-Sportminister darauf geeinigt hatten, der Kommission die Vertretung der EU bei den Verhandlungen zur Ausgestaltung der WADA zu übertragen. In dieser Rolle trug die EU erheblich dazu bei, neben dem Sport auch die Nationalstaaten als Träger der WADA zu etablieren. Die Europäische Union schien zu diesem Zeitpunkt auf dem besten Wege, eine Führungsrolle im Kampf gegen Doping einzunehmen. Zeitnah folgten dann jedoch mehrere Entwicklungen, die zu einem schnellen Rückzug der EU aus der vordersten Reihe der Dopingbekämpfer führten: Zum einen gelang es nicht, eine europäische Stadt als Hauptsitz der Welt-

¹⁰³ Beim Larive-Bericht handelt es sich um einen Bericht im Namen des Ausschusses für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 1988. Thema war „Sport in Europa“ und „ein Europa der Bürger“. Zur Bedeutung des Larive-Berichts für die EU-Sportpolitik vgl. Christoph *Florian* (2014): Die europäische Dimension des Sports. Der Unionsrechtsrahmen für den Sport und seine Änderung durch den Vertrag von Lissabon. Marburg: 52

Anti-Doping-Agentur durchzusetzen. Zum anderen scheiterte die EU 2001 mit dem Anspruch, größeren Einfluss im Stiftungsrat der WADA zu erhalten. In der Folge gab die zuständige EU-Kommissarin Viviane Reding den vollständigen Abschied der EU aus dem Stiftungsrat bekannt. Als Grund führte sie die Nicht-Vereinbarkeit der finanziellen Operationen der WADA mit EU-Budgetregelungen an. Die Kooperation zwischen EU und WADA wurde für die Zukunft auf Einzelfälle beschränkt, die „europäischen Sitze“ im Stiftungsrat fortan durch individuelle EU-Staaten und den Europarat besetzt. (vgl. Mittag/Wendland 2013: 89, 93; Chappelet/Kübler-Mabbott 2010: 144; Vermeersch 2006: 1-2, 4; Kornbeck 2015: 302)

In den nächsten Jahren verfestigte sich der Eindruck, die EU habe sich im Kampf gegen Doping an die Seitenlinie zurückgezogen und das Spielfeld anderen Akteuren überlassen. Zwar blieb das Thema Doping in den EU-Institutionen präsent, jedoch verfolgte besonders die EU-Kommission einen „weichen Ansatz“, der sich auf diejenigen Politikfelder (Gesundheit, Erziehung, Wissenschaft) beschränkte, in denen die EU bereits Kompetenzen besaß. (vgl. Vermeersch 2006: 6)

Über diese eher zaghaften politischen Bemühungen hinaus entwickelte die Union in dieser Zeit jedoch einen indirekten Einfluss auf die Regelungen der Dopingbekämpfung. Schon durch das Bosman-Urteil aus dem Jahr 1995 hatte der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) maßgeblich Einfluss auf die Rahmenbedingungen des Wettkampfsports in Europa genommen. (vgl. Kornbeck 2015: 285) Eine ähnliche Rolle nahm der EuGH im Zuge der sogenannten Meca-Medina-Entscheidung¹⁰⁴ im Jahr 2006 erneut ein. In der Rechtssache C-519/04 P entschied der EuGH, dass Anti-Doping-Regularien grundsätzlich im Einklang mit dem EU-Wettbewerbsrecht stehen können, sofern sie verhältnismäßig in Bezug auf ihre Zielsetzung sind.¹⁰⁵ Wörtlich heißt es in der Begründung des Urteils:

¹⁰⁴ Das Urteil des EuGH zur Rechtssache „C-519/04 P David Meca-Medina und Igor Majcen gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften“ wird in Anlehnung an den klagenden spanischen Langstreckenschwimmer David Meca-Medina im allgemeinen Sprachgebrauch als „Meca-Medina-Entscheidung“ bezeichnet.

¹⁰⁵ Vgl. dazu auch das Urteil in der ähnlich gearteten „Rechtssache C-269/12 P Guillermo Cañas/Europäische Kommission, Internationale Antidoping-Agentur, ATP Tour, Inc.“ sowie Interview Kornbeck 2013: 9-10

Selbst unterstellt, dass die streitige Anti-Doping-Regelung eine die Handlungsfreiheit der Kläger einschränkende Entscheidung von Unternehmensverbänden wäre, wäre sie deshalb nicht unbedingt eine mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Wettbewerbsbeschränkung im Sinne von Artikel 81 EG, da sie durch einen legitimen Zweck gerechtfertigt ist. Eine solche Beschränkung ist nämlich mit der Organisation und dem ordnungsgemäßen Ablauf eines sportlichen Wettkampfs untrennbar verbunden und dient gerade dazu, einen fairen Wettstreit zwischen den Sportlern zu gewährleisten. (EuGH-Rechtssache C-519/04 P)

Zudem hielt der EuGH in einem Leitsatz des Urteils grundsätzlich fest: „Nach den Zielen der Gemeinschaft fällt die Ausübung des Sports insoweit unter das Gemeinschaftsrecht, als sie zum Wirtschaftsleben im Sinne von Artikel 2 EG gehört.“ (EuGH-Rechtssache C-519/04 P: Leitsatz 1)

Auf politischer Ebene wurde dann mit dem Vertrag von Lissabon (2007/2009) auch direkt der Bereich des Sports behandelt. Zudem widmete die EU-Kommission dem Thema Doping ein eigenes Kapitel in ihrem „Weißbuch Sport“ aus dem Jahr 2007. Im Zuge der letzten Revision des WADA-Codes intensivierte die Kommission darüber hinaus, gestärkt durch die Regelungen im Vertrag von Lissabon, ihre Mitarbeit in der internationalen Dopingbekämpfung erneut. So richtete die EU im Jahr 2011 eine „Expertengruppe Anti-Doping“ ein, die einen EU-Beitrag zur WADA-Code Revision erarbeiten sollte.¹⁰⁶ (vgl. Mittag/Wendland 2013: 86-94; Kornbeck 2015; Interview Kornbeck 2013) Als wichtigste Faktoren, die in der erneuten Befassung der EU mit der Arbeit der WADA eine Rolle spielten, lassen sich die Themen Datenschutz und Schutz der Athletenrechte identifizieren. Dazu gehörte auch die klare Überzeugung, dass den Athleten die Möglichkeit offenstehen muss, vor staatlichen und internationalen Gerichten Einspruch gegen die Urteile sportlicher Instanzen einzulegen. (vgl. Interview Kornbeck 2013; vgl. Kornbeck 2015)

Betrachtet man zusammenfassend den Einfluss, den die EU auf die deutsche Anti-Dopingpolitik nimmt, so muss man einen weiten Bogen schlagen. Zwar verfügt die EU weiterhin nur über „weiche Kompetenzen“ im Bereich des Sports und kann nicht in das Politikfeld „hineinregieren“. Die Möglichkeit, Entscheidungen der deutschen

¹⁰⁶ Anzumerken ist an dieser Stelle, dass sich auch vor und nach der WADA-Code-Revision Arbeitsstrukturen innerhalb der EU mit dem Thema Doping befassten. So unterhielt die EU-Kommission von 2005-2010 eine „Working Group on Anti-Doping“. Später (2012-2014) folgte eine Expertengruppe zum Thema „Doping in Recreational Sport“. (vgl. Kornbeck 2015: 283)

Anti-Dopingpolitik direkt zu beeinflussen, hat die EU somit nicht. Erwiesenermaßen wirkten sich aber in den letzten Jahren auch Aspekte des europäischen Wettbewerbsrechts auf die Organisation der Dopingbekämpfung aus. Zudem hat sich die EU im Rahmen der letzten WADA-Code-Revision 2015 intensiv dafür eingesetzt, die Rechte der Athleten zu wahren. Zu diesem Zweck hat die EU-Arbeitsgruppe versucht, auch auf die Regelungen im WADC Einfluss zu nehmen, in denen das Zusammenwirken zwischen staatlicher Rechtsprechung und privatrechtlichen Instanzen des organisierten Sports geregelt wird. Bezogen auf die Kategorie der regulativen Macht lässt sich damit insgesamt ein geringer Ausschlag verzeichnen. Im politischen Diskurs zum Thema Doping war die EU Ende der 1990er Jahre sehr präsent, ist seit ihrem Abschied aus dem WADA-Stiftungsrat aber stark in den Hintergrund gerückt.

5.1.4 Das Gesamtnetzwerk der deutschen Anti-Dopingpolitik

Nach der detaillierten Befassung mit den einzelnen Akteuren lässt sich nun das Gesamtnetzwerk der deutschen Anti-Dopingpolitik nachvollziehen und graphisch darstellen. Zu diesem Zweck müssen anhand der gewonnenen Erkenntnisse die identifizierten und beschriebenen Akteure ihrer jeweiligen Netzwerkposition zugeordnet werden. Zudem müssen die Netzwerkebenen, auf denen sie agieren, gekennzeichnet werden. Wie in Abschnitt 4.4.2 erläutert, geht diese Arbeit davon aus, dass der thematische Diskurs, die politische Regelsetzung und die Politikimplementierung die drei Ebenen (*Diskurs-, Regulierungs- und Implementationssebene*) des zu betrachtenden Netzwerkes repräsentieren.

Im ersten Schritt werden zunächst drei Akteure als Ankerpunkte gewählt: Als Agenda-Setter und maßgebliches Element der Regulierungsebene kann die Bundesregierung angesehen werden. Dies entspricht nicht nur den allgemeinen Erkenntnissen zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland, sondern folgt auch direkt aus der in Abschnitt 5.1.1.1 beschriebenen Rolle der Bundesregierung in der deutschen Anti-Dopingpolitik. Ebenfalls unproblematisch lässt sich der maßgebliche Akteur der Implementationsebene identifizieren. Hierbei handelt es sich um die Nationale Anti Doping Agentur (NADA), die für genau

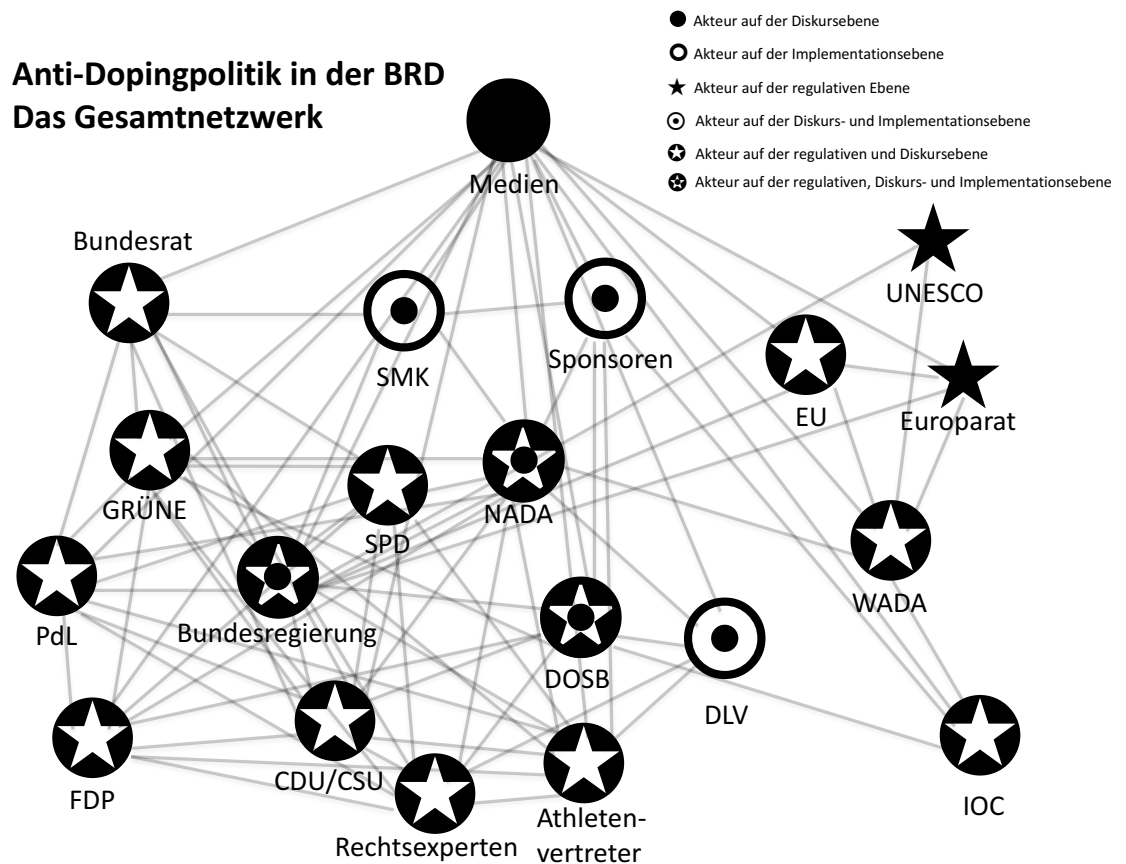
diesen Zweck geschaffen und mit den entsprechenden Aufgaben beauftragt wurde. Beide Akteure sind jedoch auch auf den anderen Netzwerkebenen aktiv. Das gilt auch für den dritten Ankerpunkt, den Deutschen Olympischen Sportbund. Dieser nimmt – nicht nur in der bisherigen politikwissenschaftlichen Befassung – als zentrale Interessensvertretung eine vermittelnde Position zwischen organisiertem Sport und Politik ein.

Ausgehend von diesen Ankerpunkten im Zentrum des Netzwerkes können zunächst die Akteure ergänzt werden, die in direkter Interaktion mit der NADA, DOSB und/oder der Bundesregierung stehen. Durch die Analyse der weiteren dyadischen Beziehungen der hinzugefügten Akteure – also der „semipermanenten Strukturen, die den Rahmen für einzelne Interaktionen zwischen jeweils zwei Akteuren bilden“ – lässt sich die Darstellung um die fehlenden Akteure ergänzen und somit vom Zentrum ausgehend zu den äußeren Bereichen des Netzwerkes vervollständigen. (vgl. Scharpf 2000: 233)

Nachdem somit alle identifizierten Akteure einer Position zugeordnet sind, werden die jeweiligen Aktivitätsebenen ergänzt – „Doppel- bzw. Dreifachmitgliedschaften“ von Akteuren sind möglich. Es folgt eine Plausibilitätsprüfung: Die Anordnung der Akteure auf den drei Ebenen wird jeweils unabhängig betrachtet und auf mögliche Fehlstellen untersucht.

Als Resultat ergibt sich folgende Darstellung:

**Abbildung 19 - Akteure der deutschen Anti-Dopingpolitik:
Netzwerkdarstellung**



Quelle: Eigene Darstellung

Trotz der systematischen und sorgfältigen Anordnung ergeben sich zwei zentrale Probleme der Netzwerkkonstruktion: Erstens ist die Darstellung nicht eindeutig bestimmt. Insbesondere die Anordnung der politischen Parteien, gerade in Bezug auf ihre Beziehungen zu den Akteuren des organisierten Sports, der NADA und den Rechtsexperten, gestaltet sich schwierig. Zwar gibt es zwischen vielen Akteuren personelle Überschneidungen und inhaltliche Übereinstimmungen, die als Hilfsmittel für die Anordnung hinzugezogen werden können. Letzten Endes sind jedoch insbesondere die Entfernungen zwischen den Akteuren auf Grund des qualitativen Ansatzes nicht durch eindeutige Werte bestimmt.

Zweitens ist die Zuordnung der internationalen Akteure zu den Netzwerkebenen problematisch. Vor allem die Zuordnung zur regulativen Ebene basiert vorrangig auf einer indirekten Mitwirkung, nicht auf aktiver Teilnahme an

Institutionalisierungsprozessen in der BRD. Allerdings beeinflussen WADA-Code bzw. UNESCO-Konvention, genauso wie Europaratsabkommen und EU-Recht, den Rahmen für sportrechtliche und gesetzliche Maßnahmen in der deutschen Anti-Dopingpolitik. Zudem haben Änderungen der internationalen Regularien zum Teil direkte Auswirkungen auf die deutsche Anti-Dopingpolitik und die Ausgestaltung ihrer Institutionen: So muss auf jede WADA-Code-Revision zwingend eine Anpassung des NADC folgen.

Trotz dieser Schwierigkeiten ermöglicht bereits die reine graphische Netzwerkdarstellung erste Erkenntnisse: So wird deutlich, dass eine Vielzahl der Akteure entweder an der nationalen Gesetzgebung oder im sportrechtlichen Rahmen an der Erarbeitung bzw. Veränderung von Regularien und somit am Institutionalisierungsprozess beteiligt sind. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass die Ausbildung funktionaler Institutionen im Feld der Anti-Dopingpolitik eine wichtige Rolle einnimmt. Wichtig ist an dieser Stelle jedoch die Unterscheidung zwischen der Mitwirkung eines Akteurs auf der regulativen Ebene und dem Vorhandensein von eigenen regulativen Machtressourcen. Bei weitem nicht jeder Akteur, der an den Beratungen zu neuen Regelwerken beteiligt ist, verfügt auch über die Möglichkeit, Normen und Gesetze selbst festzuschreiben.

Allerdings ist eine rein graphische Darstellung – ohne den gleichzeitigen Blick auf die detaillierten Akteuranalysen – offen für Interpretationsfehler. Nur in der Kombination zeigt sich zum Beispiel, dass die Annahme asymmetrischer Abhängigkeiten innerhalb der Netzwerkstrukturen korrekt ist: „Dieser Unterschied zwischen Konstellationen wechselseitiger und einseitiger Abhängigkeit ist von entscheidender Bedeutung für das Verständnis realer politischer Situationen.“ (Scharpf 2000: 240) So verfügt etwa die NADA über viele dyadische Beziehungen, lässt sich aber auch besonders oft als abhängiger Partner identifizieren (siehe dazu Abschnitt 5.1.1.5). Gleichzeitig sind die Sponsoren mit weitaus weniger Akteuren der Anti-Dopingpolitik vernetzt, können ihre eigene Zielsetzung (Eigenwerbung durch Markenpräsenz im Sport) jedoch erreichen, ohne die Dopingbekämpfung finanziell zu unterstützen.

Im nächsten Schritt gilt es nun, die Netzwerkdarstellung als Grundlage für die Analyse zweier konkreter und zentraler Fragestellungen der Anti-Dopingpolitik zu verwenden.

5.2 Akteurkonstellationen und -interaktionen bei vergangenen Entscheidungen

Bereits in Kapitel 3.2 wurden die Eckdaten der deutschen Anti-Dopingpolitik beleuchtet und auch die Entwicklungen der letzten Jahre zusammengefasst. Dabei wurde deutlich, dass sich im Untersuchungszeitraum innerhalb der deutschen Anti-Dopingpolitik zwei zentrale Konfliktthemen identifizieren lassen: Zum einen wurde mit der Gründung der Nationalen Anti Doping Agentur ein Akteur geschaffen, dem die Organisation des deutschen Dopingkontrollsystems sowie weiterer Aspekte der Dopingbekämpfung – etwa die Etablierung eines Schiedsgerichts oder der Aspekt der Dopingprävention – übertragen werden konnte. Allerdings wurde bei der NADA-Gründung versäumt, einen institutionellen Kontext zu schaffen, der die finanziellen Lasten der Dopingbekämpfung nach eindeutigen Kriterien zwischen den Stakeholdern aufteilt. Aus der Analyse der einzelnen Akteure innerhalb der Anti-Dopingpolitik lässt sich ablesen, dass keiner der Stakeholder in den Jahren seit der NADA-Gründung bereit war, dieses Versäumnis nachhaltig durch ein verstärktes eigenes Engagement zu beheben. (vgl. Abschnitt 5.1) Somit fehlt ein entsprechender institutioneller Rahmen noch immer. Im Abschnitt 5.2.1 wird daher der Versuch unternommen, mit Hilfe des AZI den Konflikt über die NADA-Finanzierung in den letzten beiden Legislaturperioden zu systematisieren und auch im Hinblick darauf zu analysieren, ob eine institutionalisierte Lösung dieser offenen Frage in naher Zukunft möglich scheint.

Der zweite zentrale Konflikt in der deutschen Anti-Dopingpolitik lässt sich ebenfalls auf die Zeit der NADA-Gründung zurückführen. Schon damals forderten Politiker der rot-grünen Regierungskoalition die Einführung eines einheitlichen Spezialgesetzes zum Thema Doping, in dem bisherige Regelungen zusammengeführt und ausgeweitet werden sollten. Allerdings war die rot-grüne Regierung nicht bereit, diese Forderung der eigenen Bundestagfraktionen umzusetzen. Auch der organisierte Sport war von der Sinnhaftigkeit eines solchen Gesetzes nicht zu überzeugen. Nach Ende der Regierungszeit von SPD und Grünen schwelte der Konflikt um die Notwendigkeit eines Anti-Doping-Gesetzes weiter, wobei sich mit Bayern und

Baden-Württemberg auch zwei Bundesländer wiederholt als Akteure in den Konflikt einbrachten. Bevor sich durch den Koalitionsvertrag von Union und SPD aus dem Jahr 2013 eine Lösung abzeichnete, spitzte sich der Konflikt zum Ende der 17. Legislaturperiode noch einmal erheblich zu. Gerade dieser Debattenverlauf und die Neupositionierung eines zentralen Akteurs versprechen interessante Erkenntnisse über die Mechanismen der Ausbildung funktionaler Institutionen in der Anti-Dopingpolitik.

Auf den folgenden Seiten wird nun versucht, zunächst kurz und präzise die wichtigsten aktuellen Aspekte der beiden Konfliktverläufe zu beschreiben. Die beteiligten Akteure innerhalb des Policy-Netzwerkes werden identifiziert, die vertretenden Auffassungen zusammengeführt und in zwei konträren Positionen gegenübergestellt. Zudem wird jeweils ein zentraler Akteur herausgearbeitet, so dass der Konflikt als Zweierkonstellation zusammengefasst und einem spieltheoretischen Archetyp zugeordnet werden kann. Ergänzend werden die hypothetischen Koalitionen beschrieben und auf eventuelle Brüche innerhalb dieser „Bündnisse“ hingewiesen. In einem letzten Schritt erfolgt dann die Darstellung und analytische Beschreibung der Konflikte mit Hilfe des Verhandlungsraums. Hierbei wird auch der Tatsache Rechnung getragen, dass innerhalb der jeweiligen hypothetischen Koalitionen zwar ähnliche Zielvorstellungen vertreten werden, die Positionen der Akteure deshalb jedoch nicht deckungsgleich sein müssen und somit den analytischen Annahmen keine realen politischen Bündnisse zu Grunde liegen.

5.2.1 Streit der Stakeholder: Die Finanzierung der Dopingbekämpfung

5.2.1.1 Ausgangslage, Debattenverlauf und Policy-Prozess

Während in der deutschen Sportpolitik große Einigkeit darüber herrscht, dass Doping im Sport konsequent unterbunden werden sollte, ist die Frage ungeklärt, wer für die entsprechenden Maßnahmen aufkommen muss. Insbesondere in der 17. Legislaturperiode steckte die Finanzierung der Dopingbekämpfung daher in einer Sackgasse. Zwar hatte sich die Bundesregierung nach der ersten großen Krise der NADA (2006/2007) bereit erklärt, der Agentur finanziell unter die Arme zu greifen. Die entsprechenden Zuschüsse zum Stiftungskapital und Beiträge zum

Tagesgeschäft waren jedoch nur für einen begrenzten Zeitrahmen eingeplant und sollten im Jahr 2011 auslaufen. (vgl. Böhm 2012: 4) Schon aus Prinzip wollte die Bundesregierung ihre Rolle als finanzieller Notanker der NADA darüber hinaus nicht auf Dauer festschreiben. Zur Begründung hieß es:

je mehr wir uns zum regelmäßigen Zuwendungsgeber der NADA machen, die auch wegen ihrer Unabhängigkeit aus dem Stiftungsvermögen leben sollte, um so weniger Chancen haben wir, den Stiftungshaushalt der NADA zu verbessern und um so mehr lehnen sich andere potenzielle Zuwendungsgeber zurück. (SpA-P 17/34:27)

Stattdessen bemühte sich das Bundesministerium des Innern, die anderen Stakeholder der NADA zu aktivieren. Im Februar 2012 bat das BMI daher Bundesländer, Sport und Wirtschaft an einen Runden Tisch und versuchte, eine anteilige Viertelfinanzierung zu vereinbaren. Das Vorhaben scheiterte an der mangelnden Bereitschaft der Bundesländer, sich auf eine geänderte Kostenverteilung einzulassen. So argumentierten die Länder, sie seien nur für den Bereich der Dopingprävention verantwortlich und würden diesbezüglich bereits einen ausreichenden Beitrag leisten. Wie schon in der Vergangenheit gestaltete es sich zudem auch im Jahr 2012 schwierig, überhaupt zahlungskräftige Wirtschaftsunternehmen für die Dopingbekämpfung zu interessieren. (vgl. BTD 17/10737: 5; SMK 2015-2012: 452; vgl. Paul 2013)

Die gescheiterten Verhandlungen, die mangelnde Planungssicherheit und der anstehende Aufgabenzuwachs durch den überarbeiteten WADA-Code 2015 veranlassten den Vorstand der Nationalen Anti Doping Agentur, in eigener Sache aktiv zu werden und die prekären finanziellen Zukunftsaussichten der Agentur offensiv zu thematisieren. Auch der Generaldirektor der Welt-Anti-Doping-Agentur, David Howman, kritisierte die unsichere Lage der deutschen NADA. (vgl. NADA 2013b: 1; Ahrens/dpa 2013)

Dennoch blieb die Ausgangslage zunächst unverändert, befeuert wurde allerdings die Debattenlage im Sportausschuss des Bundestages. Opposition und Regierung machten sich gegenseitig für die schwierige Lage verantwortlich, waren sich jedoch auch einig darin, dass Wirtschaft, Sport und vor allem Bundesländer stärker in die Pflicht genommen werden müssten. Kurz vor den Bundestagswahlen 2013 kam dann erneut Bewegung in die festgefahrene Situation. So brachte die SPD-Fraktion eine

Reihe von Initiativen zum Thema Doping ein, darunter auch den Vorschlag, die Strukturen der NADA durch eine Expertenkommission prüfen zu lassen und gegebenenfalls grundlegend zu ändern. Die Grünen nutzten dies als Anlass, um zu fordern, fünf Prozent der Mittel für die Förderung des organisierten Sports ohne Umwege direkt in die Dopingbekämpfung umzuleiten. Beide Ansinnen wurden jedoch von der schwarz-gelben Regierung als oppositionelle Symbolpolitik betrachtet und abgelehnt. (vgl. BT-D 17/11320; PP-BT 17/204; PP-BT 17/225; SpA-P 17/59)

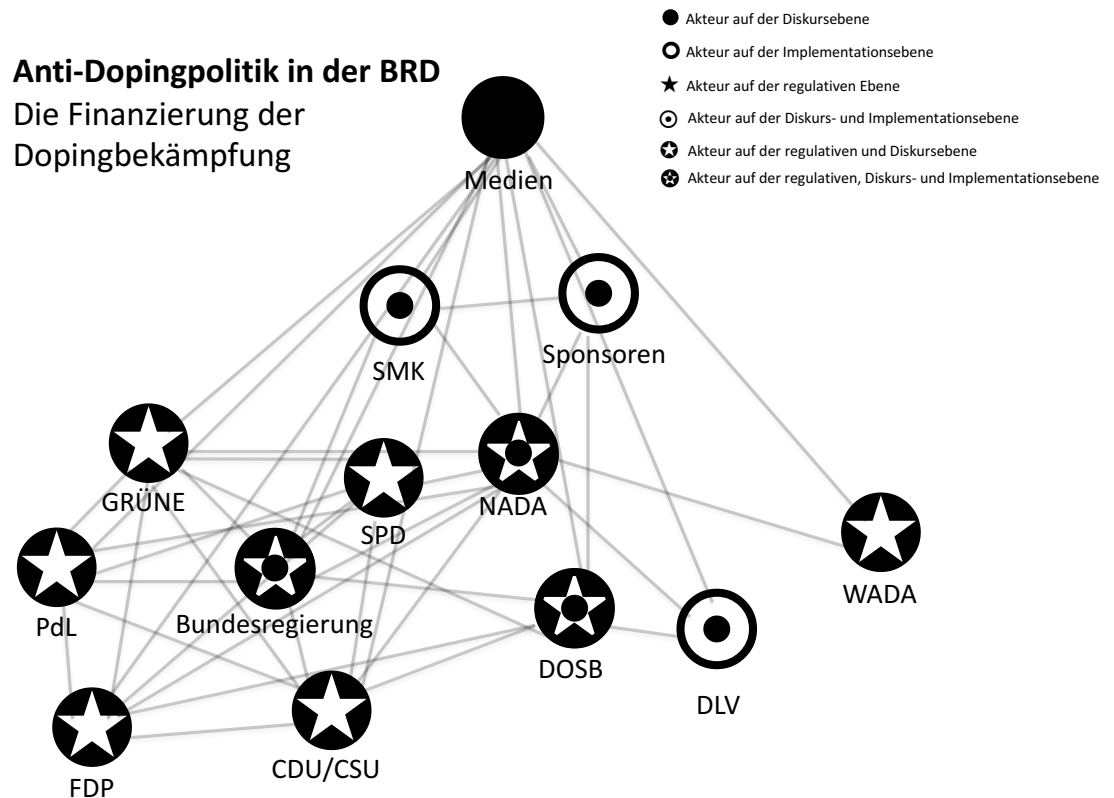
Erst durch die Bundestagswahlen 2013 und die anschließenden Koalitionsverhandlungen kam es zu einer Auflösung des Deadlocks in der Finanzierung der Dopingbekämpfung. In ihrer Koalitionsvereinbarung versprachen Union und SPD der NADA Planungssicherheit. Wörtlich heißt es im Koalitionsvertrag: „Die nachhaltige Finanzierung der Nationalen Anti Doping Agentur (NADA) stellen wir sicher.“ (Koalitionsvertrag 2013: 138) Parallel zur Einlösung dieses Versprechens erhöhte die Bundesregierung den Druck auf die Bundesländer. So wurden die Zuschüsse für die Programme „Jugend trainiert für Olympia“ und „Jugend trainiert für die Paralympics“ in Frage gestellt. Zwar bestritt die Bundesregierung einen direkten Zusammenhang zur NADA-Finanzierung, die Länder erklärten sich dennoch kurz darauf bereit, ihre Mittel für die Dopingbekämpfung um den Betrag von insgesamt 500 000 Euro pro Jahr zu erhöhen. Allerdings war diese Zusage daran geknüpft, dass die entsprechende Summe für den Aufgabenbereich der Prävention verwendet werden sollte. Zudem ließen die Länder in der Folge wenig Bereitschaft erkennen, die Mittel zeitnah und vollständig dem Haushalt der NADA zur Verfügung zu stellen. (vgl. PP-BR 922: 154; SMK 2014; SpA-P 18/39: 21-23)

5.2.1.2 Akteure, Konstellationen und hypothetische Koalitionen

Auf Basis des Debattenverlaufs fällt es relativ leicht, die Akteure im Konfliktfeld Dopingfinanzierung zu identifizieren und aus dem Gesamtnetzwerk zu lösen. In der graphischen Darstellung wird deutlich, dass diejenigen Akteure, die hauptsächlich in der Implementierung oder ausschließlich auf der regulativen Netzwerkebene vertreten sind, keine große Rolle in Bezug auf die Finanzierung der Dopingbekämpfung spielen. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stehen

hingegen die Bundesregierung, die NADA sowie deren weitere Stakeholder (organisierter Sport, Sponsoren, Bundesländer) und die politischen Parteien im Bundestag.

Abbildung 20 - Die Finanzierung der Dopingbekämpfung: Akteure



Quelle: Eigene Darstellung

Weitaus schwerer fällt es, die beiden zentralen Konfliktparteien auszumachen und die Auseinandersetzung einem spieltheoretischen Archetyp zuzuordnen. Auf den ersten Blick bieten sich gleich drei Konflikt-Kombinationen an.

So fällt zunächst die Auseinandersetzung zwischen der Bundesregierung und den Oppositionsparteien ins Auge. Dies gilt insbesondere, da gleich zwei der Oppositionsfractionen Ende der 17. Wahlperiode konkrete eigene Vorschläge zur Verbesserung der NADA-Finanzierung vorgelegt haben, für diese Ansätze jedoch keine Mehrheit im Parlament erhielten. Bei der genaueren Analyse wird jedoch deutlich, dass die Zielsetzungen von Opposition und Bundesregierung zu keinem Zeitpunkt wirklich gegenläufig waren. Beide Akteure wollten die weiteren

Stakeholder der NADA stärker in die Pflicht nehmen und sahen ein Finanzierungssystem, bei dem der Bund die Hauptlast trägt, nicht als erstrebenswerte Lösung an. Nur aus Mangel an Alternativen waren sie bereit, höhere Bundeszuschüsse überhaupt in Erwägung zu ziehen.

Eine weitere Möglichkeit, den Konflikt auf zwei Akteure einzugrenzen, besteht darin, die Nationale Anti Doping Agentur ins Zentrum zu rücken. Als ausführendes Organ der Dopingbekämpfung ist sie auf die Unterstützung ihrer Stakeholder angewiesen. Dieses Engagement forderte die NADA durchaus offensiv und nachdrücklich ein. Allerdings sprechen gleich zwei Aspekte dagegen, in der Auseinandersetzung zwischen der NADA und ihren Stakeholdern den zentralen Konflikt zu sehen. Zum einen befindet sich die Agentur in der klaren Position eines Auftragnehmers (Agent), der über weitaus weniger Machtressourcen verfügt als seine Stakeholder (Principal). Zwar versuchte die NADA, ihren Einfluss auf den öffentlichen Diskurs bestmöglich zu nutzen und Aufmerksamkeit für ihre schwierige Lage zu erzeugen. Dennoch blieb sie gegenüber ihren Stakeholdern in der Position eines „Bittstellers“, der es sich nicht leisten konnte, seine Geldgeber durch eine Zuspitzung des Konfliktes zu verlieren. Zum anderen existierte zwischen den Stakeholdern ganz offensichtlich kein Konsens darüber, welche jeweiligen Verpflichtungen sie gegenüber der NADA haben. Daher lassen sich ihre Positionen nicht im Rahmen einer hypothetischen Koalition zusammenfassen.

Knüpft man an diese Feststellungen an, so lässt sich vermuten, dass der Hauptkonflikt zwischen den Stakeholdern selbst verläuft. Während sich der organisierte Sport in Bezug auf die NADA-Finanzierung meist relativ bedeckt hält, jedoch keine grundsätzliche Verweigerungshaltung annimmt, ist in Bezug auf die Sponsoren vor allem deren Abwesenheit festzustellen. Der Konflikt zwischen der Bundesregierung und den Bundesländern hingegen hat sich im Untersuchungszeitraum immer deutlicher zugespitzt, wie sich anhand der jeweiligen Beschlüsse sowie der Debattenverläufe im Bundestag unschwer feststellen lässt. In Abwesenheit eines institutionellen Kontextes, der klare Vorgaben zur Rollenverteilung und Finanzierungszuständigkeiten macht, scheinen sich sehr unterschiedliche Interpretationen – insbesondere in Bezug auf die Verantwortung der Bundesländer – ausgeprägt zu haben. Die Interviews mit Vertretern von Bundesregierung, NADA und Parteien im Bundestag bestätigen die Intensität und

Relevanz dieses Konfliktes. (vgl. Interview Freitag 2014; Interview Gotzmann 2014; Interview Böhm 2014)

Im nächsten Schritt gilt es daher zu prüfen, ob sich die übrigen Akteure in hypothetischen Koalitionen um die Konfliktparteien Bundesregierung vs. Bundesländer bündeln lassen und die resultierende Darstellung den beschriebenen Verlauf des Policy-Prozesses hinreichend erklärt.

Zu diesem Zweck gilt es, die „Spielsituation“ zwischen Bundesregierung und Ländern einem Grundmodell im Sinne des AZI zuzuordnen. Dabei wird die Spielkonstellation definiert durch die beschriebene politische Situation: Die Nationale Anti Doping Agentur fungiert als ein Agent, dem bestimmte Aufgaben übertragen wurden. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, müssen der NADA entsprechende finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Zum betrachteten Zeitpunkt bestand ein Konsens darüber, dass die zugesagten Mittel nicht ausreichen würden, um den erreichten Standard in der Dopingbekämpfung aufrechtzuerhalten und die zusätzlichen Aufgaben aus dem WADA-Code 2015 zu erfüllen.¹⁰⁷ Da diese Situation nicht zum ersten Mal auftrat, gab es bereits Präzedenzfälle. Sowohl bei der NADA-Gründung als bei späteren finanziellen Engpässen war es jeweils die Bundesregierung – vertreten durch das BMI –, die zusätzliche Mittel bereitstellte. In der hier betrachteten Spielsituation versuchte das zuständige Ministerium nun allerdings mit großem Aufwand, die Bundesländer dazu zu bewegen, ebenfalls zusätzliche Mittel bereitzustellen. Die Länder beriefen sich hingegen darauf, nur für einen Teil der Leistungen des Agenten (NADA) überhaupt als Mitauftraggeber (Principal) verantwortlich zu sein und somit nicht in der Pflicht zu stehen.

Beide Akteure verfügten nun jeweils über die Optionen, entweder zu „kooperieren“ oder „nicht zu kooperieren“. Diesen Handlungsmöglichkeiten können reale politisches Vorgehensweisen zugeordnet werden: Die Bundesregierung (Ego) konnte unabhängig von den erbrachten Gegenleistungen der Länder zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen (kooperieren). Sie konnte jedoch auch eine alternative Strategie wählen und ihr zusätzliches Engagement an das Verhalten der Länder knüpfen (nicht

¹⁰⁷ In der beschriebenen Spielsituation spielt die (durchaus relevante) Frage, ob durch eine über den angemeldeten Mindestbedarf hinausgehende Mittelerhöhung die Dopingbekämpfung verbessert werden könnte, keine Rolle. Vielmehr geht es um die finanzielle Absicherung der bereits „beauftragten Leistungen“ der Agentur.

kooperieren). Die Bundesländer (Alter) auf der anderen Seite konnten sich bereit erklären, ihren Anteil an der NADA-Finanzierung zu erhöhen (kooperieren). Sie konnten jedoch auch auf der Position beharren, dass sie ihrer Verantwortung bereits ausreichend gerecht geworden seien und die weiteren Kosten somit in den Verantwortungsbereich der anderen Stakeholder fielen (nicht kooperieren).

Betrachtet man die möglichen Ergebnisse, so hätten beide Akteure jeweils die schlechteste Auszahlung erzielt, wenn sie zeitgleich die Strategie „nicht kooperieren“ gewählt hätten. In diesem Falle wäre die Nationale Anti Doping Agentur nicht mehr in der Lage gewesen, die vorgegebenen Aufgaben zu erfüllen. Neben den Auswirkungen auf die konkrete Dopingbekämpfung hätten beide Akteure einen erheblichen Imageschaden erlitten, da sie das Scheitern der NADA hätten verantworten müssen. Dieser Effekt wäre durch die eingesparten Finanzmittel für keinen der Akteure ausgeglichen worden: National und international hätte der deutsche Einsatz gegen Doping massiv an Glaubwürdigkeit verloren.

Hätte sich hingegen nur einer der beiden Akteure entschieden zu kooperieren, so hätte er eine geringfügig bessere Auszahlung erhalten: Zwar wäre die NADA-Finanzierung nicht gescheitert, dies wäre jedoch teuer erkaufte gewesen. Der Gegenspieler hingegen hätte in dieser Situation seine höchste Auszahlung erhalten: Er hätte die eigene Position durchgesetzt, negative Konsequenzen wären für ihn dennoch nicht entstanden, da die NADA trotzdem die vorgegebenen Aufgaben hätte erfüllen können. In dieser Situation wäre egal gewesen, welcher der beiden Akteure – Bundesregierung oder Bundesländer – sich für Kooperation entschieden hätte, die jeweiligen Auszahlungen hätten sich nicht unterschieden.

Hätten sich hingegen beide Akteure entschieden zu kooperieren, so wäre der Fortbestand der Dopingbekämpfung in der angestrebten Form ebenfalls gesichert gewesen. In der Summe wäre die kollektive Auszahlung also genauso hoch gewesen, wie im Falle einer einseitigen Kooperation. Allerdings hätte sich die Auszahlung nun gleichmäßig auf beide Spieler verteilt, da keiner der beiden Akteure sich einseitig durchgesetzt hätte und die Kosten folglich geteilt worden wären.

Es handelte sich bei der beschriebenen Situation also um ein symmetrisches Spiel, bei dem es keine dominante Strategie für die beiden Akteure gab: Der Verzicht auf Kooperation konnte für den jeweiligen Akteur sowohl zur höchsten Auszahlung als

auch zum schlechtesten Ergebnis führen. Wie in Abschnitt 4.4.2 beschrieben, ist diese Konstellation auch als Chicken-Spiel bekannt.

Betrachtet man nun die Möglichkeit, hypothetische Koalitionen zu bilden, so fällt auf, dass die Länder relativ isoliert dastanden. So verfiel ihre Argumentation, nur für den Aspekt der Prävention zuständig zu sein, augenscheinlich nicht.¹⁰⁸ Hingegen erhofften sich die meisten beteiligten Akteure einen positiven Effekt von einer stärkeren Beteiligung der Länder an der NADA-Finanzierung. So hatten die politischen Parteien im Bundestag ohnehin wiederholt ein stärkeres Engagement der NADA-Stakeholder eingefordert. Zwar lässt sich vermuten, dass SPD und Grüne ihre eigenen Lösungsvorschläge (siehe 5.2.1.2) einer Einigung mit den Bundesländern vorgezogen hätten. Beide Vorschläge wurden jedoch im Bundestag abgelehnt. Aus Perspektive der NADA war es weder sinnvoll, sich gegen den eigenen Hauptgeldgeber zu positionieren, noch auf die Möglichkeit zu verzichten, Unterstützung aus einer anderen Quelle zu erhalten. Dies galt allein schon deshalb, weil die NADA ihr Selbstverständnis als autonome Organisation mit der Unterstützung mehrerer Stakeholder begründet. Auch für den organisierten Sport, selbst Stakeholder der NADA, war eine stärkere Länderbeteiligung anderen Modellen – etwa der Reduzierung der Sportfördergelder zugunsten der Dopingbekämpfung, wie von den Grünen vorgeschlagen – vorzuziehen.¹⁰⁹

5.2.1.3 Die Darstellung im Verhandlungsraum

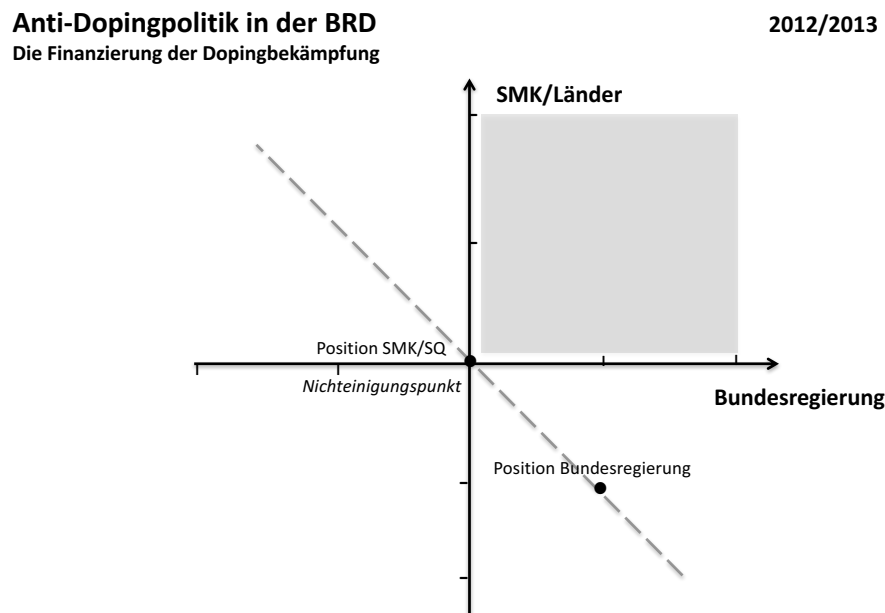
Eine der Grundannahmen des Akteurzentrierten Institutionalismus ist es, dass man innerhalb eines Policy-Netzwerkes vor allem die Interaktionsformen des „einseitigen Handelns“ und der „Verhandlung“ antrifft. Dabei können gerade in konfliktträchtigen Konstellationen – dazu gehört auch das Chicken-Spiel – durch einseitiges Handeln kollektiv schädliche Ergebnisse entstehen. (vgl. Treib 2015: 288; Scharpf 2000: 190-192) Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass sich die Bundesregierung zunächst im Rahmen eines Runden Tisches um eine Verhandlungslösung bemühte. Allerdings blieben die Gespräche mit den anderen Stakeholdern erfolglos.

¹⁰⁸ Gleich mehrere der befragten Akteurvertreter verweisen darauf, dass die Bundesländer sich im Erfolgsfall sehr wohl auch für die Leistungssportler aus dem jeweiligen Landesgebiet verantwortlich fühlen. (vgl. Interview Freitag 2014:6-7; Interview Böhm 2014: 9; Interview von Cramon 2014: 4)

¹⁰⁹ Zur ausführlichen Darstellung der einzelnen Akteurpositionen vgl. Unterkapitel 5.1

Nutzt man den Verhandlungsraum (vgl. Abschnitt 4.4.3)¹¹⁰, um die Positionen von Bundesregierung und Bundesländern zu visualisieren, so wird direkt sichtbar, warum in diesem Rahmen keine Einigung erzielt wurde. Da die Sportministerkonferenz als zuständiges Entscheidungsgremium der Bundesländer die Zielsetzung verfolgte, keine Änderung am Status quo zuzulassen, hätte jedes Entgegenkommen in Richtung der Forderungen der Bundesregierung eine Verschlechterung für die Länder bedeutet. Eine Kompromisslösung im gemeinsamen Präferenzbereich war unter diesen Bedingungen nicht möglich.

Abbildung 21 - Die Verhandlungssituation zur NADA-Finanzierung im Jahr 2013



Quelle: Eigene Darstellung

Berücksichtigt man jedoch die Ereignisse nach dem Regierungswechsel im Jahr 2013, so stellt sich die Situation anders dar. In Anbetracht der Tatsache, dass die Bundesregierung nicht über die notwendigen Machtresearchen verfügte, um unilateral feste Regelungen zur NADA-Finanzierung zu verankern, nutzte sie ihre

¹¹⁰ Wie in Abschnitt 4.5.1 erläutert, orientiert sich die Präferenzskalierung an einer fünfstufigen Likert-Skala – wobei der Wert -2 für vollkommene Ablehnung und der Wert +2 für absolute Zustimmung stehen.

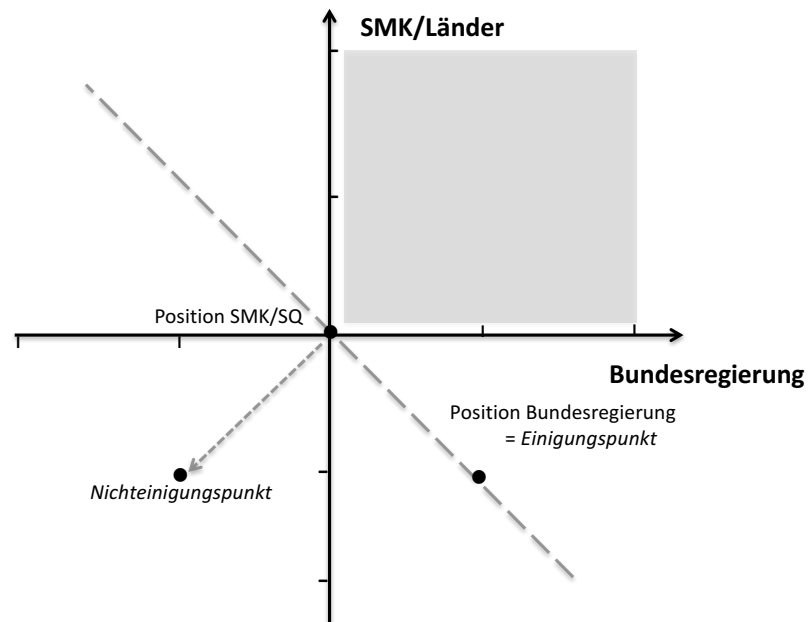
Entscheidungsmacht in einem benachbarten Bereich und kündigte an, die Haushaltsposten für die beiden Programme „Jugend trainiert für Olympia“ und „Jugend trainiert für die Paralympics“ zu kürzen. Damit hätte die Bundesregierung zwar die zusätzlichen Mittel für die NADA-Finanzierung an anderer Stelle eingespart, die Streichung der beiden Programme wäre aber weder im Sinne der Bundesländer noch der Bundesregierung gewesen.

Durch die angedrohten Kürzungen verfügte die Bundesregierung nun jedoch über ein Pfand, mit dessen Hilfe eine Paketlösung geschnürt werden konnte – durch die Veränderung der Ausgangslage entstand die Möglichkeit des distributiven Bargainings. Faktisch verlegte die Bundesregierung mittels einseitigen Handelns den Nichteinigungspunkt, so dass es der Sportministerkonferenz nicht mehr möglich war, durch das Beharren auf der eigenen Position den Status quo zu erhalten. Vielmehr wäre im Falle einer verfehlten Einigung ein für beide Akteure ungünstiges Ergebnis entstanden. Vor diesem Hintergrund erklärte sich die Sportministerkonferenz im Jahr 2014 zur Kooperation bereit und gab eine Erhöhung der Länder-Mittel für die Dopingprävention bekannt.

Abbildung 22 - Die Verhandlungssituation zur NADA-Finanzierung im Jahr 2014

Anti-Dopingpolitik in der BRD
Die Finanzierung der Dopingbekämpfung

2013/2014



Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man den Verhandlungsverlauf zur NADA-Finanzierung als einen wichtigen Teilaspekt der gesamten Anti-Dopingpolitik, so deutet sich stark an, dass die „Verhandlung unter dem Schatten der Hierarchie“ den vorherrschenden Interaktionsmodus in diesem Policy-Bereich darstellt. Bei der Analyse der Gesetzgebungsverfahren gilt es daher gezielt zu prüfen, ob die Bundesregierung auch hier über die Machtressourcen verfügt, um eine schwierige Verhandlungssituation durch einseitiges Handeln zu ihren Gunsten zu verändern.

Gleichzeitig muss festgehalten werden, dass das erreichte Ergebnis des Policy-Prozesses im Feld der NADA-Finanzierung keinen Beitrag zu einer fortschreitenden Institutionalisierung des Politikfeldes leistet. Im Gegensatz zu den Vorschlägen von SPD und Grünen aus dem Jahr 2013, die beide auf eine verbindlichere Regelung der

NADA-Finanzierung abzielen, wurde die erreichte Paketlösung nicht durch eine vertragliche Basis oder ein neues Regelwerk abgesichert.

5.2.2 Gesetzgebung: Autonomie des Sports oder staatlicher Handlungsbedarf?

Als zweites zentrales Konfliktfeld der Dopingbekämpfung hat sich der Streit um die Notwendigkeit eines eigenständigen Anti-Doping-Gesetzes herauskristallisiert. Befasst man sich mit der Institutionenbildung in der Anti-Dopingpolitik, so verdient gerade die Frage nach der Notwendigkeit eines solchen Spezialgesetzes besondere Aufmerksamkeit. Diesbezüglich gab es seit der Jahrtausendwende gleich mehrere Initiativen unterschiedlicher Akteure (vgl. Kapitel 3.2.3), die allerdings allesamt nicht von Erfolg gekrönt waren.

Bei der Diskussion um ein Anti-Doping-Gesetz handelt es sich nicht um eine reine Instrumentendebatte: Kern der Diskussion ist vielmehr die Frage, ob der organisierte Sport oder die staatliche Rechtsprechung für die Sanktionierung von Athleten zuständig sein sollte. Damit berührt die Anti-Dopingpolitik ganz direkt die „Gretchenfrage“ in Bezug auf das Verhältnis zwischen Sport und Staat: Welchen Stellenwert hat das Bekenntnis staatlicher Akteure zur Autonomie des Sportes in Bezug auf das Thema Doping?

Die folgende Analyse konzentriert sich auf die Spanne der 17. und 18. Wahlperiode und die Initiativen und Entwicklungen innerhalb dieses Zeitraumes.

5.2.2.1 Ausgangslage, Debattenverlauf und Policy-Prozess

Nachdem das Land Bayern im Jahr 2006 mit einem eigenen Entwurf eines Anti-Doping-Gesetzes (vgl. BRD 658/06) im Rechtsausschuss des Bundestages gescheitert war, trat die Debatte zunächst in eine Ruhephase ein. Erst im Jahr 2013 wurde die Frage einer grundlegend überarbeiteten und zusammenhängenden Dopinggesetzgebung erneut auf die Tagesordnung gesetzt. Dies geschah nahezu zeitgleich sowohl im Bundesrat als auch im Bundestag. So legte zum einen das Land Baden-Württemberg einen „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Dopingbekämpfung“ zur Beschlussfassung im Bundesrat vor. Zwar handelte es sich dabei nicht um den Entwurf eines eigenständigen Anti-Doping-Gesetzes – alle geforderten Gesetzesänderungen sollten im Arzneimittelgesetz

zusammengeführt werden –, jedoch enthielt der Gesetzesentwurf eine ganze Reihe weitreichender Forderungen. So sah der Text die Einführung der Strafbarkeit des Eigendopings von Berufssportlern durch einen Straftatbestand Sportbetrug (bzw. Dopingbetrug) vor.¹¹¹ Ebenso sollte das Handeltreiben mit Dopingmitteln sowie der Erwerb von Dopingmitteln in nicht geringer Menge unter Strafe gestellt und eine sportspezifische Kronzeugenregelung geschaffen werden. Ganz bewusst nicht aufgegriffen wurde hingegen die Forderung nach einer generellen Besitzstrafbarkeit von Dopingmitteln. (vgl. BRD 266-13B; PP-BR 917: 545)

Im Gegensatz zum Entwurf des Freistaats Bayern aus dem Jahr 2006 fand die Initiative aus Baden-Württemberg eine Mehrheit im Bundesrat. Dieser beschloss im November 2013, den Gesetzesentwurf nach Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen. (vgl. BRD 266-13B)

Zum anderen legte im Mai 2013 die SPD-Fraktion im Bundestag einen Entwurf für ein eigenständiges Anti-Doping-Gesetz (ADG) vor. Während der Inhalt des angedachten Gesetzes in weiten Teilen mit den Vorschlägen aus Baden-Württemberg übereinstimmte, sah er jedoch auch das vollständige Verbot des Besitzes von Dopingmitteln vor. Zur Begründung hieß es:

Durch die Aufhebung der Straffreiheit des Besitzes geringer Mengen wird eine Lücke geschlossen, die im Gesamtsystem der Verfolgung von Dopingvergehen als problematisch empfunden wurde. Einerseits werden durch die Änderung die materiellen Regelungen im Verbandsrecht und im allgemeinen Strafrecht in diesem zentralen Bereich angeglichen. Darüber hinaus können in Zukunft auch schon bei jeglichem Besitz von Dopingmitteln zu Dopingzwecken im Sport Ermittlungen eingeleitet werden, was bisher aufgrund eines nicht ausreichenden Anfangsverdachts häufig nicht möglich war. (BTD 17/13468:10)

Als Oppositionspartei gelang es der SPD zu dieser Zeit jedoch nicht, ihre Vorstellungen im Bundestag durchzusetzen. Der Gesetzesentwurf wurde mit den Stimmen der Mehrheit aus Union und FDP bereits in der zweiten Lesung abgelehnt. (vgl. PP-BT 17/250: 32047) Diese Haltung der Regierungsfaktionen überraschte wenig: Zeitgleich zu den Bestrebungen des Landes Baden-Württemberg und der SPD-Fraktion hatte die damalige Bundesregierung die bestehende Gesetzeslage

¹¹¹ Als zu schützendes Rechtsgut wurde der wirtschaftliche Wettbewerb benannt. (vgl. BRD 266-13B: 5)

evaluieren lassen und weitaus weniger Änderungsbedarf erkannt. (vgl BMI 2012; BRD 266-13B)

Dennoch verschwand der Ruf nach einem eigenständigen Anti-Doping-Gesetz nicht aus der politischen Debatte. Bei den Bundestagswahlen 2013 erlitt die FDP eine deutliche Niederlage, aus den folgenden Sondierungsgesprächen und Koalitionsverhandlungen ging eine große Koalition unter Führung der Union hervor. Zwar lassen sich über den Verlauf der Koalitionsverhandlungen für den Bereich Sport an dieser Stelle nur Mutmaßungen anstellen, fest steht hingegen, dass die Unionsfraktion ihren Widerstand aufgeben musste. In der abschließenden Bündnisvereinbarung lässt sich ein klares Bekenntnis zu einem Anti-Doping-Gesetz finden, wobei der Text explizit auch neue Straftatbestände und eine vollständige Besitzstrafbarkeit nicht ausschloss. (vgl. Koalitionsvertrag 2013: 138)

Gleich drei Ministerien wurden in der Folge mit der Umsetzung betraut. Zum Gesetzentwurf des Bundesrates bezog die große Koalition wie folgt Stellung:

Die Bundesregierung wird im weiteren Gesetzgebungsverfahren sorgfältig prüfen, ob die im Gesetzentwurf des Bundesrates enthaltenen Vorschriften der Umsetzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Ziele dienen und die dort statuierten Anforderungen erfüllen. Im Lichte des Ergebnisses dieser Prüfung wird dann entschieden werden, welche Maßnahmen in diesem Bereich erforderlich und rechtlich einwandfrei umzusetzen sind. (BTD 18/294: 22)

Mitte 2015 legten das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (SPD), das Bundesministerium des Innern (CDU) und das Bundesministerium für Gesundheit (CSU) gemeinsam einen Entwurf für ein Anti-Doping-Gesetz (AntiDopG) vor. Dieser orientierte sich in weiten Teilen an den Vorstellungen der SPD. Im Gesetzentwurf war sowohl die „Schaffung eines strafbewehrten Verbots des Selbstdopings, mit dem erstmalig gezielt dopende Leistungssportlerinnen und Leistungssportler erfasst werden“, sowie die „Einführung einer Strafbarkeit von Erwerb und Besitz von Dopingmitteln auch bei geringer Menge, sofern mit diesen Selbstdoping beabsichtigt ist“ (BTD 18/4898:3), vorgesehen. Eine spezifische Kronzeugenregelung für den Sport allerdings wurde nicht angestrebt, stattdessen wurde auf die allgemeine Regelung im Strafrecht verwiesen. (vgl. BTD 18/4898; BTD 16/5526: 12; SpA-P 18/39: 13)

Bereits im Jahr 2014 hatte auch die Partei Die Linke einen Antrag im Bundestag vorgelegt, in dem sie ein Anti-Doping-Gesetz forderte, welches Eigendoping als Sportbetrug unter Strafe stellen, eine Kronzeugenregelung beinhalten und die „Unabhängigkeit der Nationalen Anti Doping Agentur (NADA) sowie die Gewährleistung langfristiger Planungssicherheit durch angemessene finanzielle Förderung“ sicherstellen sollte. (BTD 18/2308: 3) Dieser Antrag wurde gemeinsam mit dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung beraten.

Im Zuge der Beratungen nutzte dann vor allem der Deutsche Olympische Sportbund die Expertenanhörung im Juni 2015, um seinen erbitterten Widerstand gegen den Einsatz des Strafrechts gegen individuelle Athleten zum Ausdruck zu bringen. Dem Gesetzentwurf der Bundesregierung bescheinigte der DOSB das Potenzial, „das Sportrechtssystem ins Wanken“ zu bringen. Anstelle einer Verbesserung Sorge das geplante Gesetz für Unsicherheit bei Sportlern und Publikum und opfere das funktionierende Sportrechtssystem der Symbolik. (vgl. SpA-P 18/32: 24-25) Zwar erfuhr der Gesetzentwurf bis zu seiner Verabschiedung noch einige kleinere Änderungen¹¹², die Kernpunkte blieben jedoch erhalten. Während der Antrag der Linken ebenso wie eine Entschließung von Bündnis 90/Die Grünen (BTD 18/6687) abgelehnt wurde, verabschiedete der Bundestag das AntiDopG am 13. November 2015 mit den Stimmen von Union und SPD. (vgl. PP-BT 18/137: 13447)

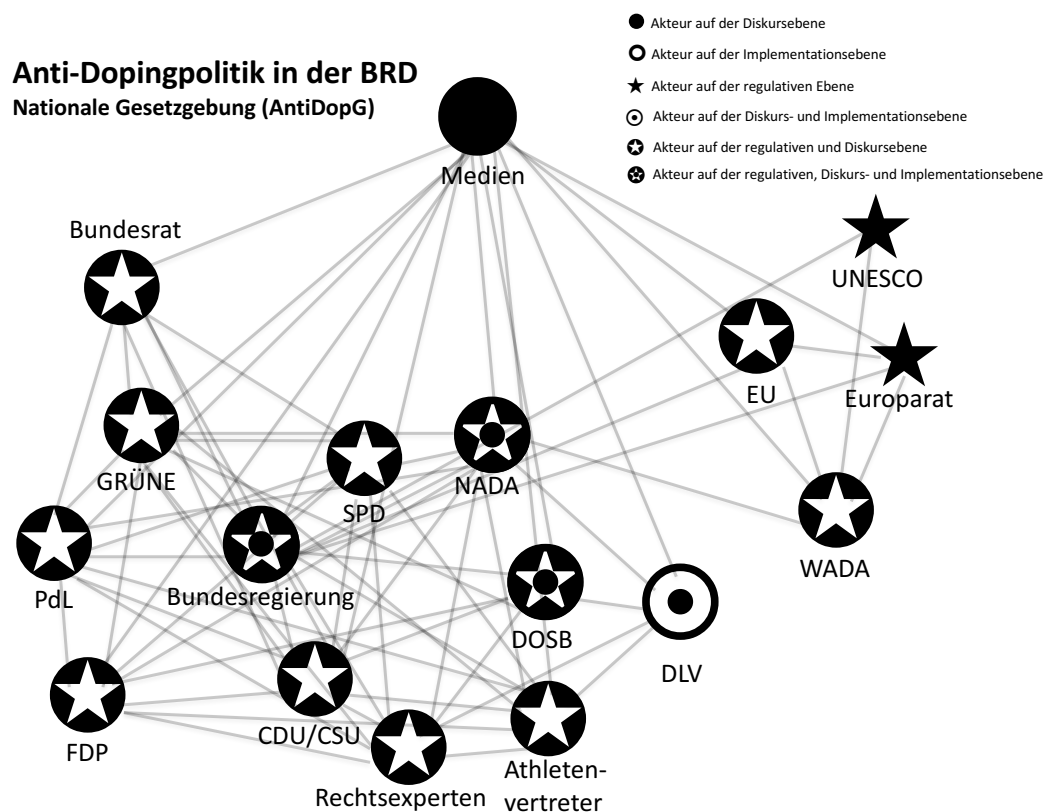
5.2.2.2 Akteure, Konstellationen und hypothetische Koalitionen

Wie schon bei der Betrachtung des Gesamtnetzwerkes festgestellt, sind in der Anti-Dopingpolitik auffallend viele der Akteure an der Festsetzung von Normen und Gesetzen beteiligt. Zwar ist dies in großen Teilen auf das Nebeneinander von sportrechtlichen und gesetzlichen Regelungen zurückzuführen. Allerdings lässt sich festhalten, dass durch das Zusammenwirken dieser beiden Rechtssysteme viele der Akteure aus dem Bereich des Sportes auch institutionalisierten Zugang zu den

¹¹² Eine dieser Änderungen bezieht sich auf die Aufnahme der „tätigen Reue“ in den Gesetzentwurf. Mit dieser „goldenen Brücke“ soll den Sportlern nach dem Erwerb eines Dopingpräparates – jedoch vor dem Doping – der Weg zurück in die Legalität ermöglicht werden. Diese zusätzliche Regelung ging vor allem auf den Wunsch der Unions-Fraktion zurück. Des Weiteren wurde auch den Sorgen der Athleten Rechnung getragen und die Dopingabsicht als notwendiges Kriterium einer Besitzstrafbarkeit eingefügt. Damit soll verhindert werden, dass einem Sportler eine verbotene Substanz untergeschoben wird, um ihn zu deskreditieren. (vgl. PP-BT 18/137: 13434, 13436; vgl. SpA-P 18/32)

Gesetzgebungsprozessen im politischen System haben. Eine besondere Rolle spielt hier der Austausch der (nationalen) Akteure im Rahmen der Anhörungen des Sportausschusses. Hinzu kommt die Tatsache, dass ganz bewusst der Versuch unternommen wurde, durch die Europaratsabkommen und die UN-Konvention eine stabile Brücke zwischen staatlichen Regelungen und der Welt des Sports zu schlagen.

Abbildung 23 - Die nationale Anti-Doping-Gesetzgebung: Akteure



Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man nun die Vielzahl der beteiligten Akteure, so erscheint es zunächst schwierig, eine zentrale Zweierkonstellation zu identifizieren. Daher ist es im ersten Schritt sinnvoll, Akteure ganz allgemein als Befürworter und Gegner eines Anti-Dopinggesetzes einzuordnen, ohne die konkreten Details der Akteurvorstellungen zu berücksichtigen. Man sieht nun, dass sich in der Reihe der „klassischen politischen Akteure“ – also Parteien, Bundesregierung, Bundesrat – in den Jahren 2013/2014 die Anzahl der Stimmen mehrt, die sich für die Einführung eines Anti-Doping-Gesetzes aussprechen. Ein konkreter Effekt erfolgte jedoch erst, als sich auch die

Bundesregierung durch den Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2013 dazu veranlasst sah, ein entsprechendes Gesetz zu verabschieden. Somit agierte die Bundesregierung zwar nicht als Agenda-Setter, nahm jedoch eine entscheidende Scharnierfunktion ein. Da zeitgleich zur Neupositionierung der Bundesregierung auch die Unionsfraktion ihren öffentlichen Widerstand gegen ein Anti-Doping-Gesetz aufgab, war der Weg für eine erfolgreiche Gesetzesinitiative geebnet. Auch die Nationale Anti Doping Agentur entwickelte sich in diesem Zeitraum zu einem vorsichtigen Befürworter eines entsprechenden Gesetzes.

Auf der Seite des Sports hingegen sträubte sich der DOSB lange Zeit gegen die Einführung eines staatlichen Anti-Doping-Gesetzes. Innerhalb des DOSB hatte sich zwar der Deutsche Leichtathletik-Verband schon relativ früh für die Einführung strafgesetztlicher Maßnahmen gegen Dopingsünder und ein Anti-Doping-Gesetz ausgesprochen. Allerdings gelang es dem DLV nicht, eine Mehrheit des DOSB-Bundestages auf seine Seite zu ziehen, so dass der organisierte Sport weiterhin als Kritiker entsprechender Initiativen auftrat. Der DLV selbst brachte sich zwar wiederholt in den thematischen Diskurs ein, konnte jedoch keinen direkten Einfluss auf die regulativen Prozesse nehmen. Vor dem Hintergrund der Positionsänderung der Bundesregierung gab der Deutsche Olympische Sportbund seinen Widerstand gegen ein Spezialgesetz im Jahr 2013 auf, hielt aber an seinen inhaltlichen Positionen mehrheitlich fest. Das AntiDopG aus dem Jahr 2015 stieß somit nicht auf seine Zustimmung. (vgl. DOSB 2012; DOSB 2013; SpA-P 18/32)

Zwar wirken sich die internationalen Regularien ebenfalls auf die nationale Gesetzgebung aus – so macht etwa Artikel 22 des WADA-Codes konkrete Vorgaben in Richtung der Nationalstaaten – und wurden auch bei der Abfassung des AntiDopG berücksichtigt. Europarat, EU, UNESCO und WADA können dennoch in der Debatte um die deutsche Anti-Dopinggesetzgebung keinesfalls als zentrale Akteure gelten, da ihre Vertreter nur eine Beobachterposition einnehmen, nicht aber aktiv eingreifen können.

Betrachtet man nun den Gesetzgebungs- und Debattenverlauf der Jahre 2013-2015, so ist offensichtlich, dass die Bundesregierung auch für diese Frage der Anti-Dopingpolitik einen zentralen Akteur darstellt. Klassischerweise böte es sich nun an, die Auseinandersetzung als einen Konflikt zwischen Regierungsparteien und

Oppositionsfraktionen zu modellieren. Dieser Ansatz scheitert jedoch an der Feststellung, dass auch die durchgängige Regierungsbeteiligung von aktiven Befürwortern eines Anti-Doping-Gesetzes in den Jahren 1998-2005 nicht zu einem entsprechenden Gesetzgebungsprozess in diesem Zeitraum geführt hat. Hier lohnt ein Rückgriff auf die generellen Erkenntnisse zur Sportpolitikwissenschaft. Diese schreibt dem organisierten Sport die Rolle eines starken kooperativen Verbandsakteurs zu, der über privilegierte Zugänge zum Entscheidungsfindungsprozess der zuständigen Ministerien verfügt. (vgl. Kapitel 4.1) Ganz offensichtlich nutzte der DOSB diese Entscheidungsmacht in der Vergangenheit effektiv, um die staatliche Gesetzgebung im Themenfeld Doping an seine eigenen Akteurpräferenzen anzugleichen. Um zu erklären, warum diese Strategie ab dem späten Jahr 2013 nicht mehr von Erfolg gekrönt war, wird nun die spieltheoretische Modellierung des Verhältnisses von Sport und Staat herangezogen.

Dabei wird vorausgesetzt, dass die Bundesregierung über die Möglichkeit verfügte, auf eine staatliche Gesetzgebung zu verzichten, die vom Sport als Eingriff in seine Autonomierechte wahrgenommen werden würde (kooperieren). Alternativ konnte die Bundesregierung ein Spezialgesetz schaffen und strafrechtliche Vorschriften erlassen, die vom Sport abgelehnt wurden (nicht kooperieren). Der DOSB hingegen hatte als Vertreter der Interessen des organisierten Sports die Möglichkeit, die Ausweitung einer staatlichen Gesetzgebung, etwa in Form eines Spezialgesetzes zu tolerieren (kooperieren) oder aber diesen Schritt offensiv abzulehnen und als Eingriff in seine Autonomie zu verurteilen (nicht kooperieren).

Lange Zeit gestaltete sich die Spielsituation dabei als Assurance-Game: Durch die Interdependenz von Staat und Sport galt Kooperation als Mittel der Wahl. So war der Sport auf den Staat als Geldgeber angewiesen, bot gleichzeitig jedoch – bedingt durch das Ein-Platz-Prinzip eine Leistung an, die dem Staat von keinem anderen Akteur zur Verfügung gestellt werden durfte: die Organisation des deutschen Sportsystems und die Repräsentation des deutschen Leistungssports in internationalen Wettbewerben. Beide Akteure erhielten also im Falle der gegenseitigen Kooperation die jeweils höchste Auszahlung. Somit handelte es sich um ein pareto-optimales Nash-Gleichgewicht, bei dem für keinen der beiden Akteure eine Motivation bestand, die eigene Strategie zu ändern.

Im Zuge der Koalitionsverhandlungen des Jahres 2013 wurde diese spieltheoretische Konstellation jedoch verändert: Durch einen entsprechenden Abschnitt im Koalitionsvertrag wurde die Bundesregierung auf das Ziel eines Anti-Doping-Gesetzes verpflichtet. Im Gegensatz zu früheren Regierungszeiten, in denen die Regelungen zur Dopingbekämpfung in den Koalitionsverträgen sehr unkonkret blieben (vgl. Abschnitt 5.1.1.1), verfügten die Regierungsvertreter nun über sehr geringen Spielraum. Da eine Koalitionsvereinbarung im Sinne des AZI durchaus als Teil des institutionellen Kontextes, der auf die Regierung wirkt, aufgefasst werden kann, folgte innerhalb von kurzer Zeit eine Präferenzänderung.

Durch die geänderte Präferenzordnung der Bundesregierung wandelte sich auch die spieltheoretische Konstellation. Die Bundesregierung erhielt nun die größtmögliche Auszahlung, wenn sie ihre eigene Position durchsetzen und den Koalitionsvertrag erfüllen konnte (nicht kooperieren) und der DOSB seinen Widerstand gegen ein Anti-Doping-Gesetz aufgeben würde (kooperieren). Allerdings war nun auch für den DOSB die attraktivste Lösung des Konfliktes das einseitige Durchsetzen der eigenen Auffassung (nicht kooperieren) gegen eine kooperierende Bundesregierung. Eine Lösung gegenseitiger Kooperation blieb zwar möglich und durchaus erstrebenswert, war für beide Akteure jedoch nicht so attraktiv wie das einseitige Durchsetzen der eigenen Position. Die schlechteste Option hingegen war das Nicht-Kooperieren beider Spieler: DOSB und Bundesregierung hätten in diesem Fall ihr partnerschaftliches Verhältnis geschwächt. In dieser Situation hätte der DOSB die Verabschiedung eines Anti-Doping-Gesetzes hinnehmen müssen, ohne – etwa durch einen Kompromiss – noch Einfluss auf dessen Ausgestaltung nehmen zu können. Darüber hinaus hätte der Deutsche Olympische Sportbund seine Position als durchsetzungsfähiger kooperativer Akteur zumindest teilweise eingebüßt. Doch auch die Bundesregierung hätte ihr imageförderndes Attribut als Freund und Förderer des deutschen Sports riskiert und sich dem Vorwurf ausgesetzt, die Autonomierechte des deutschen Sportes zu missachten. Diese Konstellation lässt sich als Gefangenendilemma bezeichnen – ein Spieltypus, der – wie bereits gezeigt – in Bezug auf das Thema Doping auch in anderen Kontexten auftritt.

Bis zum Jahr 2013 fällt es leicht, die Akteure in hypothetische Koalitionen zu gliedern. Während sich neben den zentralen Akteuren Bundesregierung und DOSB auch die Fraktionen von Union und FDP im Lager der Gegner eines Anti-Doping-

Gesetzes bewegen, lassen sich die Befürworter strafrechtlicher Regelungen ebenfalls zusammenfassen. Da sie auf Grund der fehlenden Machtressourcen ihre Pläne nicht umsetzen können, fallen die unterschiedlichen Vorstellungen in Bezug auf den genauen Inhalt eines Anti-Doping-Gesetzes nicht ins Gewicht.

Nachdem jedoch im Jahr 2015 ein konkretes Anti-Doping-Gesetz auf dem Tisch lag und allen beteiligten Akteuren bewusst war, dass es für diesen Entwurf eine Mehrheit im Bundestag geben würde, differenzierten sich die Lager aus. So zählte neben der Bundesregierung und den Regierungsfractionen auch die NADA zu den Unterstützern des Gesetzentwurfes. Der Bundesrat reichte mit seiner Stellungnahme eine Reihe von Änderungswünschen ein, ließ jedoch keinen Widerstand gegen die Kernpunkte des Gesetzes erkennen, auch wenn er ein Jahr zuvor selbst noch andere Straftatbestände beschlossen hatte. (BRD 126-15B; PP-BR 939: 466) Zwar enthielt die Partei Die Linke sich bei der entscheidenden Abstimmung im Bundestag, auf Grund der Parallelen zwischen ihrem eigenen Antrag und dem verabschiedeten Gesetz kann sie jedoch auch in die hypothetische Koalition der Gesetzesbefürworter eingeordnet werden. (vgl. PP-BT 18/137: 13447) Im Gegensatz dazu stimmten die Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen gegen den Gesetzentwurf. Trotz ihrer generellen Zustimmung zu strafrechtlichen Maßnahmen gegen Doping war die Partei mit einigen Aspekten des Gesetzes, vor allem der generellen Besitzstrafbarkeit, nicht einverstanden. Dennoch lassen sich die Grünen nicht in das Lager der Gegner eines Anti-Doping-Gesetzes einordnen. (vgl. PP-BT 18/137)

Da die FDP in Zeiten außerparlamentarischer Opposition sportpolitische Entscheidungen nicht in das Zentrum ihrer Öffentlichkeitsarbeit rückte, schrumpfte die Koalition der Gesetzesgegner somit auf den organisierten Sport zusammen – wobei auch hier der Deutsche Leichtathletik-Verband ausgenommen werden muss.

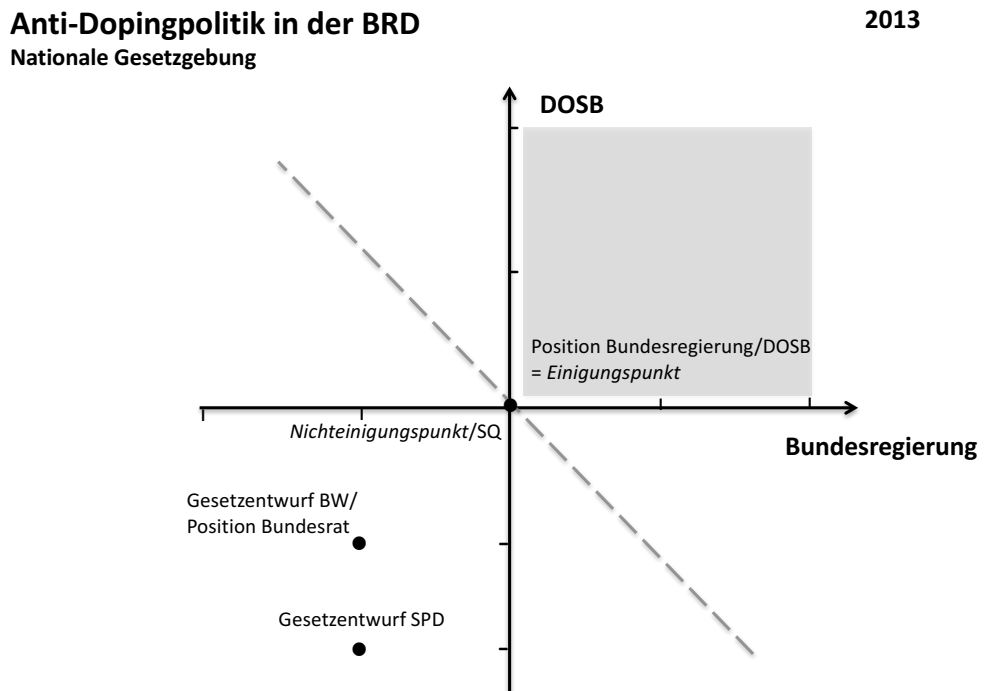
5.2.2.3 Die Darstellung im Verhandlungsraum

Gerade die Situation bis zum Regierungswechsel im Jahr 2013 lässt sich mit Hilfe des Verhandlungsraums sehr einfach präzise darstellen. Weder die Bundesregierung noch der DOSB hatten Interesse an grundlegenden Gesetzesänderungen, die über den Rahmen der geplanten Korrekturen an den bestehenden Regelungen

hinausgingen. Vor diesem Hintergrund lagen sowohl die Vorschläge des Bundesrates als auch der SPD-Fraktion im unteren linken Quadranten des Verhandlungsraumes, also der Zone, die beide Spieler ablehnen. Dabei beinhaltete der Entwurf der SPD mit dem Aspekt der vollständigen Besitzstrafbarkeit eine Regelung, die insbesondere von den Lobbyisten des deutschen Sports vollständig abgelehnt wurde.

Unter diesen Rahmenbedingungen entsprach die Position der Bundesregierung der Position des DOSB sowie dem Status quo. Somit sind auch der Einigungspunkt und der Nichteinigungspunkt im Schnittpunkt der beiden Koordinatenachsen gelegen. Verhandlungen fanden auf Grund der gesicherten Mehrheiten für den Status quo nicht statt, die Regierung konnte den Antrag der SPD in der zweiten Lesung direkt ablehnen und dem Ansinnen des Bundesrates gelassen entgegenblicken.

Abbildung 24 - Die Verhandlungssituation zur Anti-Doping-Gesetzgebung im Jahr 2013

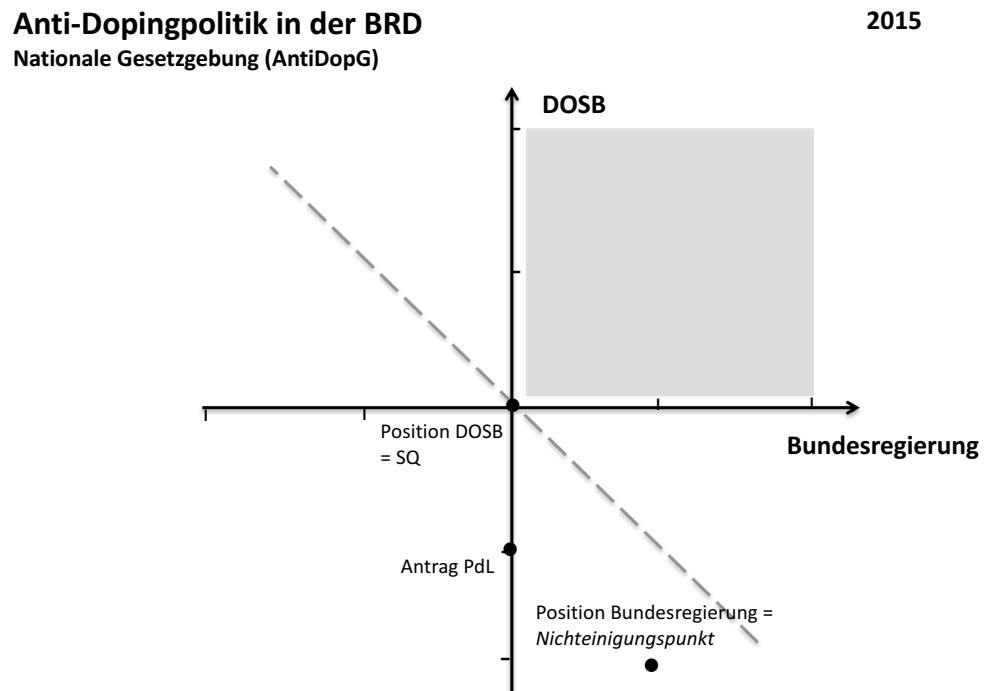


Quelle: Eigene Darstellung

Durch den Präferenzwechsel der Bundesregierung im Dezember 2013 änderte sich diese Konstellation jedoch. Die Position der Bundesregierung verschob sich deutlich und lag somit für den organisierten Sport im Bereich absoluter Ablehnung. Obwohl die Verabschiedung des Gesetzes für die Bundesregierung die Umsetzung eines Koalitionsversprechens bedeutete, wird hier jedoch nicht davon ausgegangen, dass der Wohlfahrtsgewinn für die Regierung den Verlust des DOSB aufwiegen konnte. Dies liegt zum einen daran, dass in dem Gesetz eben jene strafrechtlichen Regelungen festgehalten sind, die der DOSB als das größte Risiko für die Schiedsgerichtsbarkeit und Autonomie des Sportes betrachtet. Zum anderen deutet die Entwicklung in den Jahren zuvor darauf hin, dass die Verabschiedung des Anti-Doping-Gesetzes nicht für alle (parteipolitischen) Akteure innerhalb der Bundesregierung die gleiche Bedeutung hatte. Vielmehr ist offensichtlich, dass mit

dem Gesetz vor allem die Forderungen der SPD umgesetzt wurden, mit denen sie noch zwei Jahre zuvor im Bundestag – auch am damaligen Widerstand der Union – gescheitert war.

Abbildung 25 - Die Verhandlungssituation zur Anti-Doping-Gesetzgebung im Jahr 2015



Quelle: Eigene Darstellung

Betrachtet man Ergebnis und Verlauf der Interaktionen im Rahmen der Spielsituation, so fällt auf, dass Verhandlungen im Sinne des distributiven Bargainings kaum stattfanden. Zwar gingen sowohl die Bundesregierung als auch der DOSB im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses noch jeweils einen Schritt aufeinander zu – so beinhaltete der Entwurf des AntiDopG eine Stärkung der Schiedsgerichtsbarkeit des Sports und der DOSB freundete sich mit dem Begriff des Anti-Doping-Gesetzes an –, für einen Kompromiss blieben die Positionen der beiden Akteure jedoch zu weit voneinander entfernt, so dass beide Spieler sich dagegen entschieden zu kooperieren. (vgl. DOSB 2013: 3; BTDr 18/4898: 3,10-11)

Im Ergebnis wurde ein Gesetz verabschiedet, dessen Auszahlungen als pareto-inferior bezeichnet werden können und das im Verhandlungsraum unterhalb der Wohlfahrtsachse angesiedelt ist. Ein solcher Verlauf ist jedoch nur dann wahrscheinlich, wenn einer der beiden zentralen Spieler über die Möglichkeit verfügt, durch einseitiges Handeln das Spielergebnis festzulegen. Somit bestätigt auch die Verabschiedung des Anti-Doping-Gesetzes den Eindruck, dass nicht nur die Verhandlungen zum AntiDopG, sondern auch frühere Verhandlungen zum Thema Dopinggesetzgebung im Schatten der Hierarchie stattfanden. Die Tatsache, dass die Bundesregierung im Jahr 2015 bereit war, ihre Machtressourcen gegen den Verhandlungspartner einzusetzen, wirft die Frage auf, ob der DOSB nun dauerhaft als zentraler korporativer Verbandsakteur der Sportpolitik geschwächt ist.

6 Analyse

Durch die detaillierte Betrachtung der einzelnen Akteure in der deutschen Anti-Doping-Politik sowie die Untersuchung zweier aktueller Policy-Prozesse mit Hilfe des Akteurzentrierten Institutionalismus ist nun die Grundlage gelegt, um die wichtigsten Elemente der deutschen Anti-Dopingpolitik systematisch einzuordnen, die zu Beginn der Arbeit aufgestellten Hypothesen zu prüfen und die gewonnenen Erkenntnisse im Kontext der bisherigen Forschung zu bewerten. Im Anschluss erfolgt ein kurzer, schlaglichtartiger Blick auf mögliche weitere Entwicklungen. An diesen Schritt knüpft abschließend eine kritische Reflexion in Bezug auf den gewählten theoretischen Zugang sowie den methodischen Ansatz an.

6.1 Auswertung der Hypothesen

Die Tragfähigkeit der ersten Hypothese lässt sich anhand der Erkenntnisse aus dem *Abschnitt 5.1 Die Akteure: Ziele, Ressourcen, (Netzwerk-)Positionen und Strategien* überprüfen. So lautete die ursprüngliche Annahme:

1. Da sich die Anti-Dopingpolitik im Schnittfeld von Sport und Staat abspielt, lässt sich aus dem institutionellen Kontext eine Vielzahl relevanter **Akteure** ableiten. Die Akteure verfügen dabei über ganz unterschiedliche Machtressourcen, um neue Regelungen zu beeinflussen und beschlossene Maßnahmen im eigenen Interesse umzusetzen, aber auch um diese zu boykottieren oder zu konterkarieren.

Diese Aussage kann in weiten Teilen als zutreffend bewertet werden. Es konnte gezeigt werden, dass in der deutschen Anti-Doping-Politik eine ganze Reihe von Akteuren aktiv ist. Dies gilt insbesondere, wenn man sowohl die regulative Ebene als auch die Implementierungsebene und den Diskurs über die Anti-Dopingpolitik als Teil des Politikfeldes begreift. So umfasst die Mehr-Ebenen-Netzwerkdarstellung eine Anzahl von 20 Akteuren, die im Feld der Anti-Dopingpolitik jeweils eine wahrnehmbare Rolle einnehmen. Weitere potenzielle Akteure, etwa Fachsportverbände, Fraktionen auf Landesebene etc. wurden in dieser Arbeit nicht berücksichtigt, da sie auf die analysierten Abläufe keinen messbaren Einfluss ausüben konnten.

Die hohe Anzahl der relevanten Mitspieler ist dabei vor allem auf die enge Verflochtenheit des institutionellen Kontextes zurückzuführen. Dies gilt sowohl für das Verhältnis von Sport und Staat als auch für die Einbettung des deutschen Sportsystems in die internationale Anti-Dopingpolitik. So reicht der institutionelle Kontext von der Grundordnung des deutschen politischen Systems über die gesetzlichen Regelungen zur Dopingbekämpfung bis in den Bereich internationaler Abkommen und sportrechtlicher Regelungen wie WADA- und NADA-Code. Zudem konnte festgestellt werden, dass sportrechtliche und staatsrechtliche Regelungen gezielt verknüpft wurden, etwa durch die Übersetzung des WADA-Codes in ein staatsrechtliches Abkommen mit Hilfe einer UNESCO-Konvention. Diese enge Verflochtenheit kumuliert in den Strukturen der Nationalen Anti Doping Agentur. Die NADA ist nicht nur für die Übersetzung des internationalen WADA-Codes in den nationalen NADC zuständig, sie wird zudem von Stakeholdern aus Staat, Sport und Wirtschaft getragen. Seit Ende 2015 werden außerdem Teilaspekte ihrer Arbeit durch das staatliche Anti-Doping-Gesetz geregelt, so dass auch hier ein neuer Verknüpfungspunkt entstanden ist.

Aus dieser engen Verflochtenheit des institutionellen Kontextes resultieren vielfältige Interaktionen zwischen den unterschiedlichen Akteuren sowie eine sehr unterschiedliche Verteilung von Machtressourcen. Dabei spielt nicht nur der jeweilige Akteurstypus eine Rolle, auch die Position im Netzwerk und die Zuordnung zu den jeweiligen Netzwerkebenen ist relevant.

So stellt beispielsweise die Gruppe der Rechtsexperten keinen kollektiven Akteur dar und verfügt weder über eine gemeinsame Steuerung noch über eine koordinierte Strategie. Dennoch haben individuelle Rechtsexperten unbestreitbar einen privilegierten Zugang zu Gesetzgebungsverfahren und erlangen somit Entscheidungsmacht und Relevanz im Diskurs.

Obwohl es sich beim Deutschen Leichtathletik-Verband hingegen um einen kollektiven Akteur mit zentraler Steuerung handelt, verfügt dieser nicht über entsprechende Zugänge. Zwar besitzt der DLV als oppositionelle Kraft innerhalb des Deutschen Olympischen Sportbundes erhebliche diskursive Macht. Seine inhaltliche Position ist jedoch innerhalb des DOSB – der den Sport bei den Anhörungen im Bundestag vertritt – nicht mehrheitsfähig.

Ein weiteres Beispiel für die Komplexität der Netzwerkzusammenhänge veranschaulicht das komplizierte Verhältnis nationaler und internationaler Akteure. Im Jahr 2011 nutzten NADA und Bundesregierung die Gremien des Europarates, um eigene Vorschläge in das Verfahren zur WADA-Code-Revision einzubringen. Dieser Umweg war notwendig, obwohl die NADA für die spätere Umsetzung des WADA-Codes in ein nationales Regelwerk selbst verantwortlich ist.

Einfacher zu beschreiben und zu verstehen sind hingegen die Rollen, die Bundesrat, politische Parteien und Bundesregierung in der Ausgestaltung der nationalen Gesetzgebung einnehmen. Hier lassen sich Kompetenzen, Zugänge und somit auch Machtressourcen direkt aus den Normen und Verfahrensweisen des politischen Systems ableiten.

Darüber hinaus wird sehr deutlich, dass auch die Medien in der Anti-Dopingpolitik ein entscheidender Akteur sein können. Zwar verfügen die Medien ausschließlich über diskursive Macht, zudem ist die Qualität im deutschen Sportjournalismus noch immer recht unausgewogen. Durch die intensive Recherche einzelner Journalisten bzw. Redaktionen wurden jedoch mehrfach konkrete Teilbereiche des Themas Dopingbekämpfung auf die sportpolitische Agenda befördert.

Diese Beispiele zeigen, dass je nach Akteurstypus, Netzwerkposition und Ebenenzugehörigkeit jeder der Akteure über eine ganz individuelle Kombination von Machtressourcen verfügt, um seine Interessen zu verfolgen.

Betrachtet man noch einmal gezielt die für die Hypothesenprüfung als ausschlaggebend erachteten Variablen (vgl. Tabelle 1), so fällt zusätzlich auf, dass viele der zentralen Aspekte des Policy-Prozesses sich auf wenige Akteure konzentrieren. So sind es vor allem die Parteien im Bundestag sowie Bundesregierung und Bundesländer, die neue Policy-Ideen in den Diskurs einbringen. Diese Akteure sind es auch, die für die Beschlussfassung über entsprechende Änderungen zuständig sind. Faktisch verfügt dabei vor allem die Bundesregierung über die Machtressourcen, um einen Vorschlag zu blockieren oder umzusetzen. Damit entscheidet die Bundesregierung auch, welche Kompetenzen der Staat für sich in Anspruch nimmt und welche Aufgaben der NADA bzw. den Schiedsgerichten übertragen werden. Zunehmend weniger fällt die Frage ins Gewicht, welche Sportverbände ihre (Wettkampf-)Kontrollen der NADA übertragen – mit dem WADC 2015 gibt es diesbezüglich klare Regelungen.

Für die Implementierung neuer Maßnahmen sind hingegen vorrangig die NADA und ihre Stakeholder zuständig. Hier spielt insbesondere die Finanzierung der Dopingbekämpfung eine wichtige Rolle. Zwar befürworten die meisten Akteure die Auffassung einer geteilten Zuständigkeit zwischen Bund, Ländern, Sport und Wirtschaft. Deutliche Unterschiede zeigen sich jedoch bei der Zahlungsbereitschaft der Stakeholder. Da Arbeit und Erfolg der NADA nicht unwesentlich von ihrer Finanzausstattung abhängen, verfügen die Stakeholder somit über eine Möglichkeit, die Dopingbekämpfung zu blockieren oder zu fördern.

Auch die zweite Hypothese scheint sich auf den ersten Blick zu bewahrheiten:

2. Die Struktur des Policy-Netzwerkes bedingt eine hohe Veränderungsresistenz. Neue Regelungen werden nur im Falle von erheblichem Handlungsdruck auf alle Akteure beschlossen – resultierend z.B. aus Beschlussfassungen auf internationaler Ebene oder öffentlichem Druck in Folge von prominenten Dopingfällen. Entscheidungsprozesse dauern lange. Die **Akteurkonstellationen** in der Anti-Dopingpolitik können deshalb am besten mit spieltheoretischen Modellen beschrieben werden, die für konsensuale Lösungen eine hohe Auszahlung vorsehen.

Zunächst lässt sich etwa festhalten, dass die Finanzierung der NADA auch 15 Jahre nach ihrer Gründung noch nicht abschließend geklärt bzw. institutionell abgesichert

ist. Auch der Vorschlag eines Anti-Doping-Gesetzes geht auf die Jahrtausendwende zurück. Diese Idee wurde also erst mit sehr langem Vorlauf umgesetzt. Fraglos steht somit fest: Der Zeitraum zwischen Einführung einer Policy-Idee und deren Umsetzung ist in der Anti-Dopingpolitik sehr lang.

Zudem zeigen einige Beispiele der Vergangenheit, etwa die Gründung der Nationalen Anti Doping Agentur sowie ihre Neustrukturierung im Jahr 2007, dass externer Druck – wie der Dopingskandal bei der Tour de France oder Medienberichte über Organisationsversagen bei der NADA – für die Handlungsbereitschaft in der deutschen Anti-Dopingpolitik sehr förderlich sind.

Nicht bestätigt hat sich hingegen die Annahme, dass diese starke Pfadabhängigkeit und „Abneigung“ gegen schnelle Neuerungen auf höhere Auszahlungen für konsensorientierte Lösungen zurückzuführen ist. Die spieltheoretische Modellierung der Konfliktsituationen zeigt vielmehr, dass gerade die Finanzierung der Dopingbekämpfung durch ein Chicken-Spiel dargestellt werden kann, bei dem derjenige Spieler die höchste Auszahlung erhält, der sich gegen seinen konsensbereiten Mitspieler behauptet. Somit resultiert der Verzicht auf eine institutionalisierte Lösung sogar vorrangig aus mangelnder Konsensbereitschaft der Stakeholder. Diese Überlegung wird auch durch die Ereignisse im Jahr 2014 bestätigt: Nachdem die Verhandlungen einen toten Punkt erreicht hatten, „zwang“ die Bundesregierung die Länder durch eine Mischung aus einseitigem Handeln und distributivem Bargaining zur Kooperation.

Bezogen auf die Frage des Anti-Doping-Gesetzes herrschte zwar lange Zeit eine Spielsituation vor, in der Bundesregierung und DOSB für gegenseitige Kooperation belohnt wurden (Assurance Game). Eine Präferenzänderung auf Seiten der Bundesregierung – resultierend aus den Koalitionsverhandlungen im Jahr 2013 und somit keine direkte Folge eines externen Ereignisses – änderte jedoch auch diese Spielsituation. Das Assurance Game wurde von einem Gefangen-Dilemma abgelöst, für beide Akteure wurde der Verzicht auf Kooperation und das Beharren auf der eigenen Position zur dominanten Strategie.

Ganz klar lässt sich daher festhalten, dass die Thesen in Bezug auf die hohe Veränderungsresistenz des Politikfeldes zwar in der Vergangenheit in Teilen zugetroffen haben mögen, sich jedoch gerade die Ereignisse der Jahre 2014/2015

nicht mit ihnen erklären lassen. Hier besteht, über die mit Hilfe der Instrumente des AZI gewonnenen Erkenntnisse hinaus, sicherlich noch zusätzlicher Forschungsbedarf.

Abschließend gilt es, das Zutreffen der dritten und letzten Hypothese zu prüfen:

3. Die **Akteurinteraktionen** erfolgen auf dem Wege der Verhandlung bzw. des distributiven Bargainings. Die Delegation der vollständigen Zuständigkeit – ohne eine weitere Einflussnahme der staatlichen und verbandlichen Akteure – auf eine unabhängige Kontrollinstanz ist auf Grund der gesellschaftlichen und somit auch politischen Mechanismen im Umgang mit dem Thema Doping höchst unwahrscheinlich. Auch eine ausreichende Finanzierung der Arbeit der Kontrollinstanz ist fraglich.

Auch hier ist es notwendig, zwischen lange gebräuchlichen Verfahrensweisen und aktuellen Entwicklungen zu unterscheiden. So lässt sich festhalten, dass bei vielen der vergangenen Entscheidungen, insbesondere bei der NADA-Gründung oder der Verabschiedung des „Gesetzes zur Verbesserung der Dopingbekämpfung im Sport“ im Jahr 2007, die Interessen von organisiertem Sport und staatlichen Akteuren gegeneinander abgewogen wurden und je nach wahrgenommener Handlungsnotwendigkeit Berücksichtigung fanden. Diese Verfahrensweise lässt sich unschwer der Interaktionsform „Verhandlung“ zuordnen, wobei die Einigung auf einen Lösungsweg zumeist durch Paketlösungen und Kompromisse – etwa auf das Stakeholdermodell der NADA – erreicht werden konnte. Somit kann man davon sprechen, dass in der Anti-Dopingpolitik lange Zeit eine Präferenz für „distributives Bargaining“ vorherrschte.

Vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen müssen jedoch auch vergangene Interaktionen noch einmal neu bewertet werden. So änderte die Bundesregierung in den jüngsten Verhandlungen zur NADA-Finanzierung durch einseitiges Handeln in einem benachbarten Politikbereich die Ausgangssituation und erzwang einen Kompromiss mit den Bundesländern. Zwar basierte die finale Einigung auf einer Paketlösung, diese wäre jedoch ohne die vorherige Änderung der Ausgangslage kaum zustande gekommen. Auch in der Frage eines Anti-Doping-Gesetzes setzte die Bundesregierung durch einseitiges Handeln ihre Interessen – hier gegenüber dem organisierten Sport – durch.

Berücksichtigt man nun, dass die Bundesregierung in den beiden zentralen Konfliktfeldern der Anti-Dopingpolitik offenkundig in der Lage ist, ihre eigene Position gegen den Widerstand der anderen Akteure durchzusetzen, so scheint die Form der vorangegangenen Interaktionen weniger der institutionellen Festlegung auf den Weg der Verhandlung entsprungen zu sein als vielmehr einer Präferenz der Bundesregierung für diese Interaktionsform. Dieser Verzicht auf einseitiges Handeln unter der Voraussetzung, die eigene Position gegebenenfalls durchsetzen zu können, wird von Scharpf als „Verhandlung im Schatten der Hierarchie“ bezeichnet.

Zwar belegt der Rückgriff auf einseitiges Handeln und die Einführung strafrechtlicher Maßnahmen gegen Sportler klar, dass die Bundesregierung die staatliche Zuständigkeit in der Dopingbekämpfung ausbauen wollte. Die Verabschiedung des Gesetzes ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einer Schwächung der Nationalen Anti Doping Agentur. So hat die NADA in den letzten Jahren sukzessive alle ihr übertragenen Aufgaben angenommen und durch den NADA-Code weitere Zuständigkeiten erhalten. Dazu gehörte auch eine verstärkte Aktivität im Rahmen einer Taskforce zum Thema „Intelligence und Investigations“. Durch das neue Anti-Doping-Gesetz wurde der NADA nun die diesbezügliche Zusammenarbeit mit den staatlichen Ermittlungsbehörden erleichtert, in der Konsequenz gehörte die Agentur zu den Unterstützern des Gesetzes. Auch hier kann man von einer Paketlösung sprechen. Der Übernahme der vollständigen Zuständigkeit für die Dopingbekämpfung ist die NADA durch die jüngsten Entwicklungen dennoch nicht nähergekommen.

Die dritte Hypothese wird somit zwar nicht vollständig, jedoch in großen Teilen bestätigt.

6.2 Zukünftige Entwicklungen in der Anti-Dopingpolitik und ihre Wahrscheinlichkeit

Auf den folgenden Seiten wird zunächst eine „Vorschau“ auf mögliche Entwicklungen in der deutschen Anti-Dopingpolitik und der Ausgestaltung der Dopingbekämpfung gewagt. Dies geschieht im Rahmen dreier unterschiedlicher Szenarien. Zwar sind theoretisch alle beschriebenen Entwicklungen möglich,

allerdings ist die Wahrscheinlichkeit für das Eintreten der drei Szenarien unterschiedlich hoch. Im Rahmen der Hypothesenprüfung folgt daher auch eine kurze Einschätzung der Szenarienwahrscheinlichkeit anhand der in der vorliegenden Arbeit gewonnenen Erkenntnisse.

Szenario A) Kleinster gemeinsamer Nenner: Alles bleibt wie gehabt

Auch nach Inkrafttreten des Anti-Doping-Gesetzes kommt es zunächst nicht zu einem verstärkten Vorgehen gegen Dopingsünder im Sport. Die beiden Schwerpunktstaatsanwaltschaften in Bayern und Baden-Württemberg haben keine ausreichenden Kapazitäten, um allen zugelieferten Verdachtsmomenten nachzugehen. Andere Bundesländer sind nicht bereit, ebenfalls spezialisierte Staatsanwaltschaften einzusetzen. Gleichzeitig führt der verstärkte Datenaustausch zwischen NADA und Strafverfolgungsbehörden zu ersten Klagen durch Athleten, die ihre Grundrechte durch die Weitergabe der Daten verletzt sehen. Durch den folgenden Prozess entstehen der NADA unerwartet hohe Kosten.

Zwar ist die finanzielle Grundlage der NADA zunächst dennoch gesichert, nach den Wahlen im Bund 2017 muss sich die Agentur jedoch wieder um ihre dauerhafte Arbeitsfähigkeit sorgen. Die Dopingbekämpfung wird zusehends von anderen politischen Ereignissen in den Hintergrund gedrängt und das Thema findet im Koalitionsvertrag der neuen Regierung keine Erwähnung. Mitte der Legislatur fordert die Opposition im Bundestag deshalb eine erneute Diskussion über die Struktur der NADA und bringt ein rein staatliches Modell in die Debatte ein: Durch diesen Schritt könne man sowohl die datenschutzrechtlichen Bedenken lösen als auch die finanzielle Absicherung der Agentur gewährleisten. Allerdings findet sich für diesen Vorschlag keine Mehrheit. Stattdessen erfolgt eine Novellierung des AntiDopG sowie eine einmalige Zahlung aus dem Haushalt des Bundesinnenministeriums ins Stiftungskapital der NADA. Zwar einigt sich auch die Sportministerkonferenz auf einen entsprechenden Beitrag, jedoch zahlen nicht alle Bundesländer die versprochenen Summen ein.

Szenario B) Klare Kompetenzen: Der Staat übernimmt das Ruder

Wenige Jahre nach Inkrafttreten des Anti-Doping-Gesetzes kommt es in der Bundesrepublik zu einer ganzen Reihe von Urteilen gegen prominente Sportler und

Sportfunktionäre. Hintergrund sind Enthüllungen über ein internationales Dopingnetzwerk, an dem auch deutsche Athleten und Funktionäre beteiligt waren. Aufgedeckt werden diese Strukturen jedoch weder von der NADA noch von den Strafverfolgungsbehörden. Stattdessen offenbart sich das Betrugsnetzwerk im Rahmen einer groß angelegten Recherche eines Redaktionsnetzwerks. Im Zuge der anschließenden Berichterstattung wird auch die Frage aufgeworfen, warum dem deutschen Anti-Doping-System diese Aktivitäten entgangen sind. Schnell wird deutlich, dass der NADA die Mittel fehlen, um neben dem Kontrollsystem auch intensiv im Bereich „Investigations“ tätig zu sein.

Nach einer ergebnislosen Gesprächsrunde mit den übrigen Stakeholdern der NADA erklärt der Bundesinnenminister das „Projekt NADA“ für gescheitert. Als Grund führt er die Weigerung der übrigen Stakeholder an, sich ausreichend zu beteiligen. In der Folge einigt sich die Regierungskoalition darauf, die Nationale Anti Doping Agentur möglichst reibungslos in eine staatliche Organisation zu überführen. Der Sportausschuss des Deutschen Bundestages besucht in den folgenden Monaten im Rahmen zweier Ausschussreisen gleich mehrere Anti-Doping-Agenturen im europäischen Ausland sowie in Australien und den USA. Es folgen intensive Verhandlungen zwischen Bundesregierung, DOSB und Bundesländern. Sowohl das Anti-Doping-Gesetz als auch das Bundeskriminalamtgesetz müssen überarbeitet werden. Am Ende gelingt es jedoch, die NADA so umzugestalten, dass sie zukünftig vollständig staatlich kontrolliert und finanziert wird.

Szenario C) Unabhängige Instanz: Staat und Sport stützen die NADA

Gestärkt durch die gesicherte Finanzierung für die nächsten Jahre sowie den im Anti-Doping-Gesetz geregelten Datenaustausch mit staatlichen Ermittlungsbehörden verbessert sich die Arbeitsgrundlage der NADA deutlich. Zwar steigt auch in den Folgejahren die Zahl der durch Kontrollen des Dopings überführten Sportler nicht wesentlich an, allerdings gelingen neben der Übernahme sämtlicher Trainings- und Wettkampfkontrollen eine weitere Optimierung des Kontrollsystems und eine Erhöhung der Kontrolldichte. Zusätzlich führen ein stärkerer Fokus auf den Bereich „Investigations“ sowie eine intensiviertere Zusammenarbeit mit den deutschen Strafverfolgungsbehörden dazu, dass gleich mehrere prominente Sportler in der Bundesrepublik des Dopings überführt werden können – darunter auch ein aktiver

Fußballnationalspieler. Durch diese Enthüllungen und die nachfolgenden Gerichtsverfahren erhöht sich nicht nur die Aufmerksamkeit für die Arbeit der Nationalen Anti Doping Agentur, auch geraten neben den Sportverbänden zunehmend die Profiligen (inklusive der Deutschen Fußball Liga) unter Druck, stärker gegen Doping vorzugehen. Als erste Konsequenz einigen sich BMI und DOSB darauf, drei Prozent der Sportfördermittel direkt in die Finanzierung der NADA zu investieren. Eine Übereinkunft zwischen Bundesinnenministerium, DOSB, der Deutschen Fußball Liga sowie den öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern legt zudem fest, dass Wirtschaftsunternehmen zukünftig nur dann im Rahmen von Sportveranstaltungen und öffentlichen-rechtlichen Sportübertragungen als Sponsoren auftreten sollen, wenn diese sich auch für die Dopingbekämpfung einsetzen. Dafür erhalten sie die Berechtigung, mit dem Siegel „Unterstützer des sauberen Sports“ zu werben.¹¹³ Zwar kündigen wichtige Sportsponsoren zunächst eine Klage gegen diese Regelung an, kurz vor der Fußball-Weltmeisterschaft wird jedoch eine außergerichtliche Einigung erzielt.

In der Folge verbessert sich die finanzielle Situation der NADA erheblich, so dass neben dem Tagesgeschäft auch die Erhöhung des Stiftungskapitals in Angriff genommen werden kann. Zudem gewinnt die Agentur durch die erfolgreiche Arbeit im Bereich „Investigations“ national und international deutlich an Prestige.

Jedes der beschriebenen Szenarien beinhaltet zukünftige Entwicklungen, die unter wissenschaftlichen Vorgaben nicht angenommen werden können. So ist beispielsweise eine Prognose über mögliche zukünftige Dopingvergehen und deren Aufdeckung zwar unterhaltsam, aber rein spekulativ. Zu anderen Aspekten der zukünftigen Entwicklungen lassen sich auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse zur Struktur der deutschen Anti-Dopingpolitik zumindest seriös begründbare Vermutungen anstellen. Nach Auswertung der aufgestellten Hypothesen ist es nun möglich einzuschätzen, welches der Szenarien am ehesten eintreten könnte.

Für die Zukunft sind zunächst keine weiteren Schritte in Richtung einer noch stärkeren Staatszentrierung der Dopingbekämpfung zu erwarten. Zum einen hat die Bundesregierung mit dem Anti-Doping-Gesetz diejenigen Vorschläge umgesetzt, die

¹¹³ Zu den genannten Ideen, um die Sponsoren stärker an der Finanzierung der Dopingbekämpfung zu beteiligen, vgl. Interview Kistner 2014: 6 sowie Interview Günther 2014: 5

in der Debatte der letzten Jahre die größte Ausdehnung der staatlichen Zuständigkeit repräsentierten. Auf Grund der gerade vollzogenen Änderungen in der Gesetzgebung ist zudem nicht zu erwarten, dass durch den internationalen Dopingskandal rund um den russischen Sport der Handlungsdruck auf die staatlichen Akteure in Deutschland steigt.

Zum anderen hat die große Koalition zeitgleich darauf verzichtet, das Stakeholdermodell der NADA in Frage zu stellen und auch die Finanzierung der Agentur in den eigenen Zuständigkeitsbereich zu überführen. Dies geschah, obwohl die übrigen Stakeholder keine Bereitschaft zeigen, mehr Verantwortung für die Finanzierung der NADA zu übernehmen. Dieser Punkt bleibt damit für die Zukunft ungeklärt.

Demgegenüber geriet der organisierte Sport durch die Verabschiedung des Anti-Doping-Gesetzes ins Hintertreffen, hatte er sich doch in letzten Jahren deutlich gegen eine Ausweitung der staatlichen Zuständigkeit auf die Athleten ausgesprochen. Entsprechend vehement verteidigten die Vertreter des DOSB gegenüber der Bundesregierung und den Fraktionen im Bundestag die alleinige Zuständigkeit sportrechtlicher Instanzen für die individuellen Sportler. Ausgehend davon, dass zukünftig auch die Wettkampfkontrollen und perspektivisch das Sanktionsmanagement von der NADA übernommen werden sollen, verliert der organisierte Sport auch in Implementation der Dopingbekämpfung zunehmend an Relevanz. Der freiwillige Verzicht auf weitere Kompetenzen ist – in Anbetracht der bestehenden Positionierung des DOSB – daher nicht zu erwarten.

Zusammengefasst lässt sich somit festhalten, dass Szenario A „Kleinsten gemeinsamer Nenner: Alles bleibt wie gehabt“ für die nächsten Jahre die wahrscheinlichste Entwicklung darstellt.

6.3 Potenziale und Grenzen des Forschungsansatzes – eine kritische Reflexion

Der Begriff „Doping“ polarisiert. Eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema erzeugt nicht selten die Erwartungshaltung, dass am Ende der Arbeit ein handfester Skandal aufgedeckt oder zumindest ein schockierender Verdacht

ausgesprochen werden sollte. Dies gilt nicht nur für die Medienberichterstattung, sondern auch für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema Doping.¹¹⁴ Während ein Teil der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema Doping durchaus den Zweck hat, vergangene Ereignisse und auch individuelle Verfehlungen in Bezug auf die Dopingbekämpfung aufzuarbeiten (vgl. Reese 2016), war es nicht das Ziel dieser Arbeit, investigativ aufzuklären. Vielmehr ging es darum, den Umgang politischer Akteure mit dem Thema Doping-Bekämpfung mit Hilfe eines validen methodischen Ansatzes zu untersuchen und auf Grundlage eines möglichst passgenauen theoretischen Rahmens zu analysieren. Doch auch mit Bezug auf diese Zielsetzung gilt es, den Mehrwert der erzielten Ergebnisse sowie die gewählte Methode und die Auswahl der Analyseinstrumente kritisch zu hinterfragen.

Wie eingangs beschrieben, bietet eine sportpolitikwissenschaftliche Arbeit die Möglichkeit, neue Wege einzuschlagen. Dies liegt hauptsächlich darin begründet, dass der Sport – im Gegensatz zu anderen Forschungsfeldern – politikwissenschaftlich noch nicht mehrfach durchleuchtet wurde. Gleichzeitig resultiert aus diesem Umstand das Risiko, die Orientierung zu verlieren, die gewählten Forschungsfragen nicht hinreichend zu beantworten oder den Bezug zu den zentralen Fragen der Sportpolitikwissenschaft nicht mehr herstellen zu können.

Es stellt sich daher zunächst die Frage, inwieweit der gewählte Ansatz den bestehenden Kanon der sportpolitikwissenschaftlichen Theorieansätze zielführend ergänzt. Zur Beantwortung dieser Punkte hilft eine kurze Rückbesinnung auf die zu Beginn selbst gewählten Anknüpfungspunkte (auch aus benachbarten Disziplinen).

Im Anschluss folgt eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob die vorliegende Arbeit neue Erkenntnisse zu zentralen Problemstellungen der Sportpolitikwissenschaft liefern kann: Wie bereits in der Einleitung geschrieben, betrifft der Umgang mit der Dopingbekämpfung gerade das Verhältnis zwischen staatlichen Akteuren und organisiertem Sport. Auch diesbezüglich ist ein kritischer Blick auf den erreichten Erkenntnisgewinn notwendig.

¹¹⁴ In Kapitel 2.2 „*Doping in Deutschland von 1950 bis heute...*“ – *das BISp im Zwielficht?* wurde dargestellt, welchen Einfluss die öffentliche Erwartungshaltung auf ein wissenschaftliches Forschungsprojekt zum Thema Doping haben kann.

Zunächst lässt sich jedoch festhalten, dass der gewählte Methodenmix aus Interviews und Dokumentenanalyse die notwendige Grundlage liefern konnte, um die angestrebte Analyse wie angedacht durchführen zu können. Die mehrstufige Auswertung der unterschiedlichen Quellen auf Basis der vorab gewählten Variablen führte zu einer umfassenden Grundlage sowohl an akteurbezogenen Informationen als auch an Erkenntnissen zum Ablauf von konkreten Policy-Prozessen. Einzelne Aussagen konnten zudem meist mehrfach belegt werden¹¹⁵, so dass als Resultat eine hohe Reliabilität und auch Validität der Ergebnisse angenommen werden kann. Gleichzeitig reduzierte das gewählte Vorgehen die Wahrscheinlichkeit, investigative Erkenntnisse zu erzielen: Die vorliegende Arbeit stellt keinen Blick „hinter die Kulissen“ dar. In Anbetracht der angestrebten Zielsetzung war ein solcher Einblick jedoch weder intendiert noch zu erwarten.¹¹⁶

Von größerem Interesse sind daher der Mehrwert des theoretischen Ansatzes und der erzielten Erkenntnisse vor dem Hintergrund der bisherigen Forschungsergebnisse. Zu Beginn dieser Arbeit – in Kapitel 2 – wurde ein Überblick über den bisherigen Forschungsstand zum Thema Doping und Anti-Dopingpolitik gegeben. Zudem wurde im Abschnitt 4.1 thematisiert, welche Trends in der politikwissenschaftlichen Forschung zum Thema Sport vorherrschen. Nach Abschluss der Analyse scheint es durchaus lohnenswert, auf drei Aspekte aus diesen Kapiteln noch einmal einzugehen.

So lässt sich zunächst festhalten, dass die vorliegende Arbeit viele Annahmen aus dem Projektbericht der Münsteraner Forscher zum Thema Sport und Staat aufgreifen und fortschreiben konnte. (vgl. Krüger et al. 2013) Die Prognose der Forschungsgruppe, dass die Diskussion um ein Anti-Doping-Gesetz zeitnah wieder auf die Tagesordnung kommen würde, hat sich bekanntlich bewahrheitet. (vgl. Krüger et al. 2013: 131) Die strategische Neuausrichtung der Bundesregierung, insbesondere in der Interaktion mit dem DOSB, war in dieser Form jedoch nicht

¹¹⁵ Dieser Umstand bestätigt auch die Auswahlkriterien in Bezug auf die Interviewpartner. Einzig die Entscheidung, dass auf ein Interview mit einem Vertreter eines als Sportsponsor tätigen Unternehmens auf Grund der wenig ausgeprägten Rolle der Sponsoren in Bezug auf die politischen Entscheidungen in der Doping-Bekämpfung verzichtet wurde, verdient eine kritische Reflexion. Eventuell wären durch ein solches Gespräch weitere Erkenntnisse über das geringe Interesse der Sponsoren, die Dopingbekämpfung zu unterstützen, ersichtlich geworden.

¹¹⁶ Für einen stärker auf die Ereignisse auf der „Hinterbühne“ (und somit auch auf die Motive individueller Akteure) bezogenen Ansatz hätten ohne Zweifel weitere Personen befragt werden müssen, da die offiziellen Dokumente diesbezüglich wenig Erkenntnisgewinn ermöglichen.

abzusehen: Der Trend einer zunehmenden staatlichen Verantwortung für den Bereich der Dopingbekämpfung intensivierte sich ab dem Jahr 2013 noch einmal erheblich. Durch die Analyse mit Hilfe des Akteurzentrierten Institutionalismus hat diese Arbeit den Versuch unternommen, das Geschehen in der Anti-Dopingpolitik aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive zu betrachten, die es auch ermöglicht, die Ereignisse der 17. und 18. Wahlperiode einzuordnen. Um zu beurteilen, ob die Entwicklungen in dieser Phase durch einen - von den Münsteraner Forschern als notwendig erachteten – glaubwürdigeren politischen Willen zur Dopingbekämpfung (vgl. HU/WWU 2013: 32) vorangetrieben wurden oder rein pragmatische Entscheidungen waren, verlangt es jedoch nach einem idiosynkratischeren Ansatz, als er hier verwendet wurde.

In jedem Fall hat es sich eindeutig bewährt, nicht auf die klassische Analyse der deutschen Sportpolitik als (neo-)korporatistisches Arrangement zurückzugreifen (vgl. Winkler/Karhausen 1987), sondern mit dem AZI einen Ansatz zu wählen, der eine Beschreibung der deutschen Anti-Dopingpolitik im Netzwerkzusammenhang erlaubt: Im Gegensatz zu den ersten (quantitativen) Überlegungen von Meier/Fuchs (2012) in diese Richtung, die noch zu dem Ergebnis kamen, dass der Deutsche Olympische Sportbund weiterhin als einflussreicher Verband im Zentrum des Netzwerkes gelten könne, hat die vorliegende Analyse ernsthafte Zweifel an der Durchsetzungsfähigkeit des DOSB geweckt. Die nächsten Jahre werden zeigen, ob es sich bei der Verabschiedung des Anti-Doping-Gesetzes um einen Ausnahmefall handelt oder aber der organisierte Sport auch zukünftig weitreichende staatliche Eingriffe in seinen Einflussbereich fürchten muss. Darüber hinaus hat die Darstellung des Politikfeldes als Netzwerk in Verbindung mit der Akteurzentrierung es auch ermöglicht, die unterschiedlichen Interaktionswege und Einflussbereiche der einzelnen Akteure transparent zu machen und auf diese Weise Wirkzusammenhänge zu identifizieren, die nicht auf den ersten Blick ins Auge fallen. Ob sich dieser Ansatz auf die Analyse der Sportpolitik insgesamt ausdehnen lässt, sollte zumindest erwogen werden: So könnte der Ansatz durchaus fruchtbar eingesetzt werden, um die Positionen und das Agieren der unterschiedlichen Akteure in Bezug auf die anstehende Reform der Förderung des Spitzensports zu untersuchen.

Besonders geeignet für den Bereich der Anti-Dopingpolitik war der AZI vor allem auch deshalb, weil es mit seiner Hilfe möglich war, den Übergang von der

ökonomischen Analyse des Dopings hin zu einer spieltheoretischen Erfassung der Konstellationen in der Anti-Dopingpolitik zu gestalten. In diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass es sich bei der Modellierung der Interessenkonflikte von einzelnen Sportlern, Verbänden und Nationalstaaten als Gefangenendilemma zwar um einen durchaus präzisen Ansatz, nicht aber um das sprichwörtliche „Ende der Fahnenstange“ in der ökonomischen Dopinganalyse handelt. Im besten Falle ist es mit dieser Arbeit gelungen, nicht nur von der ökonomischen Beschäftigung mit dem Thema Doping zu profitieren, sondern auch für die Überlegungen in diesem Bereich neue Ansatzpunkte zu liefern.

Wie angesprochen ist ein zentraler Bestandteil der sportpolitikwissenschaftlichen Forschung die Frage nach dem Verhältnis von Staat und Sport. In dieser Arbeit wurde diesbezüglich vor allem das Agieren des DOSB als politischer Akteur und (Mit-)Spieler in archetypischen spieltheoretischen Politikkonstellationen behandelt und seine Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den staatlichen Akteuren analysiert. Diese Herangehensweise ist auch dem Umstand geschuldet, dass die Impulse für die Ausgestaltung neuer Regelungen vor allem von Seiten der staatlichen Akteure ausgingen und der organisierte Sport im Rahmen des institutionell gegebenen Handlungsspielraumes auf die entsprechenden Vorstöße meist nur reagiert hat. Mit Ausnahme einiger Fachverbände, allen voran des DLV, lässt sich dem organisierten Sport somit eine gewisse Passivität bzw. ein Mangel an Willen zum aktiven, eigenständigen Agenda Setting in Bezug auf das Thema Doping attestieren. Dass sich letztlich, bedingt durch das verabschiedete Anti-Doping-Gesetz, eine recht deutliche Verschiebung der Zuständigkeit und eine Ausweitung der staatlichen Handlungsmöglichkeiten feststellen lässt, ist somit auch dem Umstand geschuldet, dass auf Seiten des organisierten Sports der Wille fehlte, selbst an der Institutionenbildung teilzuhaben. Da es sich beim Thema Doping, wie ausführlich dargestellt, um einen zentralen Aspekt in der Zusammenarbeit von Sport und Staat handelt, lässt sich diese Verschiebung auch für das Gesamtzusammenspiel diagnostizieren.

Somit lässt sich festhalten, dass der gewählte Ansatz und die zur Hilfe genommene Methodik durchaus geeignet scheinen, um die Forschungsfragen dieser Arbeit zu verfolgen und zumindest eine knappe Prognose in Richtung Zukunft zu wagen. Zudem zeigt das Vorgehen auf, dass es für die Sportpolitikwissenschaft sinnvoll

wäre, nicht zu verbissen an der klassischen Analyse der deutschen Sportpolitik als (neo-) korporatistisches Arrangement festzuhalten.

7 Fazit und Prognose

In den einleitenden Überlegungen dieser Arbeit stand die Feststellung, dass Sport und Politik sich auch in unangenehmen Situationen nicht trennen lassen. Auf Basis der Entwicklungen in der Anti-Dopingpolitik stellt sich aktuell – zugegebenermaßen etwas überspitzt formuliert – die Frage, ob die Politik dem organisierten Sport überhaupt noch zutraut, eigenständig eine Krise zu bewältigen.

Dass Sportverbände zur Zeit als nicht sonderlich krisenfest gelten, liegt sicherlich auch daran, dass die „Werte des Sports“ – insbesondere in der internationalen Arena – in den letzten Jahren auffallend oft nur noch als Fassade für die „ökonomische Orientierung der Akteure“ herhalten durften.¹¹⁷ Allerdings scheint sich auch die politische Wahrnehmung in Bezug auf die Frage: Wo endet die „Autonomie des Sports“ und beginnt die „gesellschaftliche Verantwortung des Staates“? verschoben zu haben: Mit dem Anti-Doping-Gesetz und den darin enthaltenen strafrechtlichen Regelungen wurde ein Schritt gegangen, der seit der Jahrtausendwende immer wieder diskutiert, aber – auch aus Rücksicht auf den Sport – stets vermieden wurde.

Damit büßt der DOSB den Nimbus ein, als starke Interessenvertretung maßgeblichen Einfluss auf die Sportpolitik der Regierung zu haben – insbesondere, da sich der DOSB inzwischen in anderen Bereichen auch Kritik aus den eigenen Reihen gefallen lassen muss.¹¹⁸ Die Sportpolitikwissenschaft tut daher gut daran, auch weiterhin verstärkt ihr Augenmerk auf das Verhältnis von Sport und Staat zu richten.

Über diesen Aspekt hinaus wirft die Verabschiedung des Anti-Doping-Gesetzes auch neue Fragen auf: Die Entscheidung der Bundesregierung, Athleten zukünftig für

¹¹⁷ Allein in den Entstehungszeitraum dieser Arbeit (2012-2017) fallen sowohl der Dopingskandal in Russland als auch die zwangsweise Demission des FIFA-Präsidenten Sepp Blatter und des UEFA-Präsidenten Michel Platini sowie die Aufdeckung des hochgradig suspekten Finanzgebarens des DFB im Vorfeld der Vergabe der WM 2006.

¹¹⁸ So wurde zuletzt eine externe Aufgaben- und Effizienzanalyse zunächst nicht vollständig veröffentlicht, so dass der Eindruck entstand, eigene Schwächen sollten verschwiegen werden. (vgl. Seppelt/Leif 2016; DOSB 2016c)

Dopingvergehen strafrechtlich zu verfolgen, lässt sich ganz eindeutig nicht auf einen Doping-Skandal im deutschen Sport oder ein anderes aktuelles Ereignis zurückführen. Während es durch die gewählte Analysemethodik und den theoretischen Rahmen des Akteurzentrierten Institutionalismus möglich war, die Auswirkungen dieser Präferenzänderungen auf den politischen Prozess zu beschreiben und zu verstehen, bleiben die Gründe des Wandels weitgehend im Dunkeln. Hier stellt sich die Frage, ob eine andere Herangehensweise weitere Erkenntnisse liefern könnte. Eine Möglichkeit wäre es, die spieltheoretischen Grundannahmen auszuweiten und die Entscheidungen in der Anti-Dopingpolitik als iteratives Spiel zu begreifen. (vgl. Diekmann 2010a: 134-166) Durch eine vertiefende Beschäftigung mit den Strategien der Bundesregierung für sich wiederholende Entscheidungssituationen wäre es eventuell möglich zu erklären, wie es zu besagtem Präferenzwechsel kam. Zielführend könnte es auch sein, die Koalitionsverhandlungen im Jahr 2013 als Ansatzpunkt zu wählen und dabei nicht nur die Inhalte des Koalitionsvertrages, sondern auch die Vergabe von Portfolios bzw. Ministerien und deren Auswirkung auf die Umsetzung der Vereinbarungen zu betrachten. (vgl. Laver/ Shapsle 1990) Es ist auffällig, dass an der Erarbeitung des Anti-Doping-Gesetzes gleich drei Ministerien beteiligt und somit jeder Koalitionspartner bei der Entstehung vertreten war.

Zu guter Letzt könnte man auch einen idiosynkratischen Ansatz nutzen und sich mit den Präferenzen der einzelnen an den Koalitionsverhandlungen im Bereich Sport beteiligten Personen befassen. Denn während die Unionsfraktion im Bund sich stets skeptisch zu einem Anti-Doping-Gesetz verhielt, sind führende CSU-Politiker innerhalb der bayrischen Landesregierung schon seit langem Befürworter der vollständigen Besitzstrafbarkeit. Schon die personelle Zusammensetzung der Verhandlungsgruppen für den Bereich Sport könnte also aufschlussreich sein.

Aus Sicht des Akteurzentrierten Institutionalismus und mit Bezug zur Ausgangsfrage dieser Arbeit ist eine andere Antwort jedoch von größerer Relevanz: Gibt es in der Anti-Dopingpolitik der Bundesrepublik Deutschland einen klaren Trend zu einer funktionalen Institutionenbildung?

Deutlich geworden ist bereits, dass die 2015 erfolgte Einigung auf ein Anti-Doping-Gesetz keinesfalls den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellt, sondern vielmehr

das Resultat einer klaren Entscheidung für ein weiteres institutionelles Konstrukt ist. Auffallend ist zudem, dass die meisten der Akteure im Netzwerk der Anti-Doping-Politik (auch) auf der regulativen Ebene aktiv sind. Zwar hat nicht jeder Akteur Zugang zu den Prozessen der staatlichen Gesetzgebung, durch die enge Vernetzung zwischen nationaler und internationaler Anti-Dopingpolitik sowie das Zusammenspiel von staatlichen und sportrechtlichen Regeln kommt jedoch fast jeder „Mitspieler“ in irgendeiner Form mit der Aktualisierung und Fortschreibung von Vorschriften und Normen in Berührung. Der maßgebliche Grund dafür ist klar: Der internationale Sportwettbewerb und die stetigen Neuerungen in Bezug auf Dopingmittel und -methoden erzwingen eine konsequente und anhaltende Aktualisierung der festgeschriebenen Gegenmaßnahmen.

Auffallend ist jedoch auch, welcher Bereich der deutschen Anti-Dopingpolitik bisher nicht im Rahmen einer Vereinbarung oder eines Gesetzes klar nachvollziehbar definiert wurde. Es existiert noch immer keine bindende und langfristige vertragliche Vereinbarung, die vorschreibt, welchen genauen Anteil die jeweiligen Stakeholder an der Finanzierung der Dopingbekämpfung tragen müssen. In Bezug auf Finanzierungsfragen scheint also sehr wohl die These vom kleinsten gemeinsamen Nenner zuzutreffen. Dieser muss zudem immer wieder neu ausgehandelt werden. Statt von einem genuinen Trend zu einer funktionalen Institutionenbildung sollte man daher insgesamt eher von einem Trend zu einer kostenneutralen Institutionalisierung sprechen.

Obwohl der Akteurzentrierte Institutionalismus seinen Schwerpunkt auf die ex-post-Analyse und nicht auf die Prognose zukünftiger Entwicklungen legt, wurde in dieser Arbeit bereits der Versuch unternommen, einen kurzen Blick in die Zukunft zu werfen. Große Veränderungen scheinen für die nächste Zeit nicht erwartbar zu sein: Die Finanzierung der NADA ist langfristig zwar weiterhin ungeklärt, für den Moment aber abgesichert, so dass zeitnah kein Handlungsdruck besteht. Auch die neu hinzugewonnenen Aufgaben aus dem WADA-Code 2015 wird die NADA bewältigen können. Mit dem Anti-Doping-Gesetz wurden zudem die weitreichendsten Forderungen der anti-dopingpolitischen Debatte der letzten Jahre umgesetzt. Die Auswirkungen dieses Gesetzes sind ein Jahr nach seinem Inkrafttreten noch schwer zu beurteilen. Zwar deuten erste Medienberichte darauf hin, dass die Zusammenarbeit von staatlichen Ermittlungsinstanzen und

Sportschiedsgerichtsbarkeit noch optimiert werden muss (vgl. Bouhs 2016), ob es jedoch zu einer Novellierung des Gesetzes kommt, wird sich vermutlich und sinnvoll nicht vor einer ersten Evaluierung entscheiden.

Fest steht jedoch: Durch das Anti-Dopinggesetz wurde nicht nur die Zuständigkeit für die Dopingbekämpfung neu zugeteilt, auch die Erwartungen in Bezug auf Erfolg und Misserfolg der Maßnahmen im Kampf gegen Doping lasten nun deutlich schwerer auf den Schultern des Staates. Das ist Bürde und Chance zugleich: Die Anti-Dopingpolitik ist – vielleicht mit Ausnahme der Bewerbungsverfahren für Olympische Spiele – noch immer der Bereich in der Sportpolitik, welcher die größte Aufmerksamkeit erfährt.

Literaturverzeichnis

Apel, Karl-Otto (1988): Die ethische Bedeutung des Sports in der Sicht einer universalistischen Diskursethik. In: *Franke, Elk* (Hrsg.): Ethische Aspekte des Leistungssports. Clausthal-Zellerfeld. 105-135

Ahrens, Peter/ dpa (2012): Eigene Staatsanwaltschaft – Freiburg wird Anti-Doping-Zentrum. *SpiegelOnline*. 26.04.2012 [<http://www.spiegel.de/sport/sonst/doping-schwerpunkt-staatsanwaltschaft-in-freiburg-begrundet-a-829962.html> (Stand: 15.10.2015)]

Ahrens, Peter/ dpa (2013): Sportbetrug – WADA hält deutsche Anti-Doping-Agentur für unwirksam. *SpiegelOnline*. 13.02.2013 [<http://www.spiegel.de/sport/sonst/welt-anti-dopingagentur-wada-kritisiert-deutsche-nada-a-883088.html> (Stand: 15.10.2015)]

Ahrens, Peter (2016): Medizinische Daten von US-Sportlern. War es ein russischer Racheakt? *SpiegelOnline*. 14.09.2016 [<http://www.spiegel.de/sport/sonst/wada-hack-ein-racheakt-aus-russland-oder-mehr-a-1112240.html> (Stand: 07.10.2016)]

Ambassade de France (2015): Doping – Die Anti-Dopinggesetzgebung in Frankreich [<http://www.ambafrance-de.org/Doping-Die-Anti-Dopinggesetzgebung> (Stand: 15.10.2015)]

ARD (2017): Übersicht Dopingberichterstattung [<http://www.sportschau.de/weitere/geheimsachedoping/index.html> (Stand: 29.03.2017)]

Arts, Bas (2004): Non-State Actors in Global Governance. Three Faces of Power. [http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/2003_04online.pdf (Stand: 20.06.2012)]

Asmuth, Christoph (Hrsg.) (2010). Was ist Doping? Fakten und Probleme der aktuellen Diskussion. Bielefeld

Asmuth, Christoph (2010a): Dopingdefinitionen – von der Moral zum Recht. In: *Asmuth, Christoph* (Hrsg.). Was ist Doping? Bielefeld. 13-32

Asmuth, Christoph/ Bisol, Benedetta/ Grüneberg, Patrick (2010): Modelle und Grenzen der Leistungssteigerung im Sport: Enhancement, Doping, Therapie aus philosophischer Sicht [<http://philpapers.org/archive/ASMMUG.pdf> (Stand: 09.10.2014)]

Bachrach, Peter/ Baratz, Morton S. (1962): Two faces of power. In: *American Political Science Review*. (56). 947-952

Bateson, Gregory (1985): Ökologie des Geistes. Anthropologische, psychologische, biologische und epistemologische Perspektiven. Frankfurt

Bayrisches Staatsministerium der Justiz – BSMJ (2014): Bayerns Justizminister stellt bayerischen Gesetzentwurf für ein Sportschutzgesetz vor [<http://www.justiz.bayern.de/presse-und-medien/pressemitteilungen/archiv/2014/38.php> (Stand: 15.10.2015)]

Becker, Michael (2011): Grundstrukturen der Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen – Farmington Hill

Becker, Christoph (2015): Attacke vom DOSB auf die Regierung [<http://www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/anti-doping-gesetz-dosb-attackiert-regierung-13419045.html> (Stand: 28.03.2017)]

Behnke, Joachim/ Baur, Nina/ Behnke, Nathalie (2010): Empirische Methoden der Politikwissenschaft. Paderborn

Benoit, Kenneth/ Laver, Michael/ Lowe, Will/ Mikhaylov, Slava (2012): How to scale coded text units without bias: A response to Gemenis [http://www.kenbenoit.net/pdfs/Benoitetal_ElStudies_2012.pdf (Stand: 07.10.2016)]

Berendonk, Brigitte (1991): Doping-Dokumente – Von der Forschung zum Betrug. Berlin – Heidelberg

Berentsen, Aleksander. (2002): „The Economics of Doping“. MPRA Paper (37322). München [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/37322/1/MPRA_paper_37322.pdf (Stand:15.10.2015)]

Bette, Karl Heinrich (2006): Doping als transintentionales Konstellationsphänomen. In: Knörzer, Wolfgang/ Spitzer, Giselher/ Träutlein, Gerhard (2006): Dopingprävention in Europa. Grundlagen und Modelle. Aachen. 75-91

Bette, Karl Heinrich (2008): Zur Soziologie des Dopings. Text auf Grundlage eines Vortrags, gehalten am 30.5.2008 auf dem fachübergreifenden Kongress von „sport transparency“ zum Thema „Doping im Sport“. Wissenschaftszentrum Bonn

Bette, Karl Heinrich/ Schimank, Uwe (2006a): Die Dopingfalle. Soziologische Betrachtungen. Bielefeld

Bette, Karl Heinrich/ Schimank, Uwe (2006b): Doping im Hochleistungssport. Anpassung durch Abweichung. Frankfurt

Bette, Karl Heinrich/ Schimank, Uwe (2008): Doping: der entfesselte Leistungssport. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ)* (2008/ 29/30). [<http://www.bpb.de/apuz/31085/doping-der-entfesselte-leistungssport?p=all> (Stand: 12.04.2015)]

Binning, David (2013): Doping, staatlich geprüft. Ende der Unschuld – beim Manipulieren im Sport stand der Westen dem Osten näher als gedacht. In: *Die Zeit* (2013/33) [<http://www.zeit.de/2013/33/Doping> (Stand: 24.03.2016)]

Bird, Edward .J./ Wagner, Gert G. (1997): Sports as a Common Property Resource. A Solution to the Dilemmas of Doping. In: *Journal of Conflict Resolution* (41). 749-766

Blank, Florian (Hrsg./2012): Vetospieler in der Policy-Forschung. Wiesbaden

Blech, Jörg/ Demmer, Ulrike/ Ludwig, Udo/ Scheuermann, Christoph (2009): Psychologie: "Wow, was für ein Gefühl!" [<http://www.spiegel.de/spiegel/a-657868.html> (Stand: 09.10.2014)]

Blöbaum, Bernd (1994): Journalismus als soziales System. Geschichte, Ausdifferenzierung und Verselbstständigung. Opladen

Blum, Sonja/ Schubert, Klaus (2011): Politikfeldanalyse. Wiesbaden

Bode, Ingo (2010): Toward disorganized governance in public service provision? The case of German sickness funds. In: *International Journal of Public Administration* (33/2). 61-72

Bogner, Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang (Hrsg./2009): Experteninterviews. Theorien. Methoden. Anwendungsfelder. Wiesbaden. 35-60

Böhm, Gerhard (2012): Rede anlässlich des 10-jährigen Jubiläums der NADA am 21. November 2012 [http://www.nada.de/fileadmin/user_upload/nada/Presse/Rede_Gerhard_Boehm__BMI_.pdf (Stand: 29.05.2016)]

Böll, Sven (2009): Nobelpreisträgerin Ostrom: Die Frau, die bei Fischern forscht [<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/nobelpreistraegerin-ostrom-die-frau-die-bei-fischern-forscht-a-654721.html> (Stand: 15.10.2015)]

Börzel, Tanja (1998): Organizing Babylon: On the different conceptions of policy networks. *Public Administration*. (76/2). 253-273

Börzel, Tanja/ Risse, Thomas (2006): Europeanization. The domestic impact of EU politics. In: *Jørgensen, Knud Erik/ Pollack, Mark E./ Rosamond, Ben* (Hrsg.): *Handbook of European Union Politics*. London. 483-504

Bösch, Frank (2007): Christlich Demokratische Union Deutschlands. In: *Decker, Frank/ Neu, Viola* (Hrsg.): *Handbuch der deutschen Parteien*. Wiesbaden. 201-219

Braun, Sebastian (Hrsg./2013): *Der Deutsche Olympische Sportbund in der Zivilgesellschaft. Eine sozialwissenschaftliche Analyse zur sportbezogenen Engagementpolitik*. Wiesbaden

Breivik, Gunnar (1987): The Doping Dilemma. Some Game Theoretical and Philosophical Considerations. In: *Sportwissenschaft* (17). 83-94

Breuer, Christoph/ Hallmann Kirstin (2013): Dysfunktionen des Spitzensports: Doping, Match-Fixing und Gesundheitsgefährdungen aus Sicht von Bevölkerung und Athleten [https://www.sporthilfe.de/upload/Dysfunktionen_des_Spitzensports_30637.pdf (Stand: 28.03.2017)]

Brunsson, Nils (1989): The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations. Chichester

Bundesinstitut für Sportwissenschaft – BISp (2008): Ausschreibung eines Forschungsprojekts. Initiator des Projekts: Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB) „Doping in Deutschland von 1950 bis heute aus historisch-soziologischer Sicht im Kontext ethischer Legitimation“ [http://www.bisp.de/SharedDocs/Ausschreibungen/DE/Ausschreibung_Doping1950ff.pdf] (Stand: 24.03.2016)]

Bundesinstitut für Sportwissenschaft – BISp (2009): Pressemitteilung: Projektbeirat „Doping in Deutschland ...“ tagt erstmals [http://www.bisp.de/SharedDocs/Downloads/Flyer_Programme_Pressemitte/PM_Berat_DiD_28102009.pdf] (Stand: 24.03.2016)]

Bundesinstitut für Sportwissenschaft – BISp (2013): Stellungnahme des Bundesinstituts für Sportwissenschaft zum Forschungsprojekt „Doping in Deutschland von 1950 bis heute aus historisch-soziologischer Sicht im Kontext ethischer Legitimation“ [http://www.bisp.de/SharedDocs/Downloads/Aktuelles/Stellungnahme_BISp_DiD_2013_27_08.pdf] (Stand: 24.03.2016)]

Bundesinstitut für Sportwissenschaft – BISp (o.J.): Publikationsübersicht zu Forschungsprojekten zum Sport in der DDR [http://www.bisp.de/SharedDocs/Downloads/Infoblaetter/Lit_DDR_Sport.pdf?__blob=publicationFile&v=1] (Stand: 24.03.2016)]

Bundesministerium des Innern – BMI (2007): Abschlussbericht Projektgruppe Sonderprüfung Doping [http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/149570/publicationFile/8452%20Abschlussbericht_Doping.pdf] (Stand: 24.03.2016)]

Bundesministerium des Innern – BMI (2011): Pressemitteilung. Europarat schlägt Änderungen des Welt-Anti-Doping-Codes vor 01.12.2011 [<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2011/mitMarginalspalte/12/wada.html>] (Stand: 29.03.2017)]

Bundesministerium des Innern – BMI (2012): Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport (DBVG) [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Kurzmeldungen/bericht.pdf;jsessionid=A9C0945B062E6CDEE33C07B9AE8A2BA7.2_cid373?__blob=publicationFile (Stand: 28.03.2017)]

Bundesministerium des Innern – BMI (2013): Expertengespräch zur Dopinggesetzgebung am 26. September 2013 im Bundesministerium des Innern, Bonn [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/2013/bericht.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 28.03.2017)]

Bundesministerium des Innern – BMI (2014): Entwurf des Anti-Doping-Gesetzes [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/anti-doping-gesetz.pdf;jsessionid=260B410F2AAEFF1DA23449EFFB9F7032.2_cid295?__blob=publicationFile (Stand: 08.12.2014)]

Bundesministerium des Innern – BMI (2016): Sportpolitik des Bundes [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sport/Sportpolitik/sportpolitik_node.html;jsessionid=5CD5A179ECB1E96EA7791CDF6820C8FD.2_cid373 (Stand: 28.05.2016)]

Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz – BMJV (2016): Halbzeitbilanz. Anti-Doping-Initiative [http://www.bmjbv.de/DE/Themen/FokusThemen/AntiDoping/AntiDoping_node.html (Stand: 24.03.2016)]

Bundesministerium für Gesundheit – BMG (2012): Evaluation des Gesetzes zur Verbesserung der Dopingbekämpfung im Sport. 29.10.2012 [http://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/4_Pressemitteilungen/2012/2012_4/121029_Gemeinsame_PM_mit_BMI_Dopingbekaempfung_im_Sport.pdf (Stand: 28.03.2017)]

Bundesrat Textarchiv – BRTA (2013): Schärferes Vorgehen gegen Doping [<http://www.bundesrat.de/SharedDocs/texte/13/20131129-dopingbekaempfung.html> (Stand: 15.10.2015)]

Bundesrat (2016a): Präsident und Präsidium

[<http://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/praesidium/praesidium-node.html> (Stand: 07.10.2016)]

Bundesrat (2016b): Zusammensetzung des Bundesrates

[<http://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/verteilung/verteilung-node.html> (Stand: 13.10.2016)]

Bundestag (2016): Fraktionen

[<https://www.bundestag.de/parlament/fraktionen> (Stand: 13.10.2016)]

Bundestag Pressestelle – BTP (2013): SPD-Entwurf für ein Anti-Doping-Gesetz abgelehnt [http://www.bundestag.de/presse/hib/2013_06/01/255668 (Stand: 08.12.2014)]

Bundestag Pressestelle – BTP (2014): NADA braucht jährlich zehn Millionen Euro [http://www.bundestag.de/presse/hib/2014_02/02/262028 (Stand: 08.12.2014)]

Bündnis 90/Die Grünen (2005): Eines für Alle. Das Grüne Wahlprogramm 2005. Berlin

Bündnis 90/Die Grünen (2013): Zeit für den grünen Wandel. Bundestagswahlprogramm 2013 von Bündnis 90/Die Grünen. Berlin

Burkart, Roland (2002): Kommunikationswissenschaft. Köln

Butler, Nick (2016): Wie Thomas Bach das Image des IOC ramponiert. In: *Tagesspiegel*. 02.08.2016 [<http://www.tagesspiegel.de/sport/olympia-in-rio-wie-thomas-bach-das-image-des-ioc-ramponiert/13950168.html> (stand: 29.03.2017)]

Catuogno, Claudio (2012): Erfurter Blutaffäre flammt neu auf. Schwerer Vorwurf gegen die NADA. In: *Süddeutsche Zeitung*. 06.06.2012

Chappelet, Jean-Loup/ Kübler-Mabbott, Brenda (2010): *The International Olympic Committee and the Olympic System*. London – New York

Christlich Demokratische Union – CDU (2007): *Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Das Grundsatzprogramm*

[https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/071203-beschluss-grundsatzprogramm-6-navigierbar_1.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=1918 (Stand: 13.10.2016)]

Christlich Demokratische Union – CDU (2009): *Wir haben die Kraft. Gemeinsam für unser Land. Regierungsprogramm 2009-2013*. Berlin

Christlich Demokratische Union – CDU (2013): *Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013-2017*. Berlin

Clegg, Stewart R. (1989): *Frameworks of power*. London

Council of Europe – COE (2010): *Anti-Doping Convention. Project on Compliance with Commitments: Respect by Germany of the Anti-Doping Convention* [[http://www.coe.int/t/dg4/sport/Commitments/antidoping/T-DO_2010_17_EN_FINAL_report_evaluationvisit_GERMANY\(3\).pdf](http://www.coe.int/t/dg4/sport/Commitments/antidoping/T-DO_2010_17_EN_FINAL_report_evaluationvisit_GERMANY(3).pdf)] [(Stand: 15.10.2015)]

Court, Jürgen (1994): *Kritik ethischer Modelle im Sport*. Köln

DAK Gesundheitsreport (2009)

[https://www.dak.de/dak/download/Gesundheitsreport_2009-1117016.pdf (Stand: 09.10.2014)]

Daumann, Frank (1999): *Interessenverbände im politischen Prozess. Eine Analyse auf Grundlage der Neuen Politischen Ökonomie*. Tübingen

Daumann, Frank (2003a). Staatlicher Handlungsbedarf bei Doping im Hochleistungssport? In: *ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 54. Jg. (2003). 243-268.

Daumann, Frank (2003b): Doping im Spitzensport. Die ökonomische Sicht. In: *WiSt*, 32. Jg. (2003). 169-174

Daumann, Frank (2008): Die Ökonomie des Dopings. Hamburg

Decker, Frank (2007): Parteiendemokratie im Wandel. In: *Decker, Frank/ Neu, Viola* (Hrsg): Handbuch der deutschen Parteien. Wiesbaden. 19-61

Diekmann, Andreas (2010a): Spieltheorie. Einführung, Beispiele, Experimente. Reinbek bei Hamburg

Diekmann, Andreas (2010b): Empirische Sozialforschung. Grundlagen. Methoden. Anwendungen. Reinbek bei Hamburg

Dietmann, Carolin (2008): Kann denn Siegen Sünde sein? Die Ökonomik des Dopings am Beispiel des Radsports

[<http://econpapers.repec.org/RePEc:zbw:fhjwws:012008> (Stand: 08.12.2014)]

Dietz, P./ Striegel, H. /Franke, A. G./ Lieb, K./ Simon, P./ Ulrich, R. (2013): "Randomized response estimates for the 12-month prevalence of cognitive-enhancing drug use in university students." In: *Pharmacotherapy* (33/1): 44-50.

Deutscher Olympischer Sportbund – DOSB (2006a): Dr. Christa Thiel weist Vorwürfe zurück [https://www.dosb.de/de/leistungssport/spitzensport-news/detail/news/dr_christa_thiel_weist_vorwuerfe_zurueck/ (Stand: 28.03.2017)]

Deutscher Olympischer Sportbund – DOSB (2006b): Anti-Doping-Aktionsplan. Zehn Punkte für Sport und Staat [https://www.dosb.de/fileadmin/Bilder_allgemein/Anti-Doping/Anti-Doping-Aktionsplan_9_12_06.pdf 8Stand: 28.03.2007)]

Deutscher Olympischer Sportbund – DOSB (2007): Die Anti-Doping-Aktivitäten des DOSB – Bericht für die BMI-Projektgruppe „Sonderprüfung Doping“ [<https://www.dosb.de/fileadmin/sharepoint/DOSB-Dokumente%20%7B96E58B18-5B8A-4AA1-98BB-199E8E1DC07C%7D/Bericht-Anti-Doping-Aktivitäten.pdf> (Stand: 28.03.2007)]

Deutscher Olympischer Sportbund – DOSB (2012): Protokoll. 8. Mitgliederversammlung des Deutschen Olympischen Sportbundes am 8.12.2012 in Stuttgart [https://www.dosb.de/fileadmin/Bilder_allgemein/Veranstaltungen/Mitgliederversammlung_Stuttgart/Protokoll_Mitgliederversammlung_08122012_Stuttgart.pdf] (Stand 28.03.2017)]

Deutscher Olympischer Sportbund – DOSB (2013): Die Integrität des sportlichen Wettbewerbs sichern – Doping und Wettbetrug konsequent bekämpfen! Beschluss der 9. DOSB-Mitgliederversammlung am 7. Dezember 2013 [http://www.dosb.de/fileadmin/Bilder_allgemein/Veranstaltungen/MV_Wiesbaden/Beschluss_TOP_15_Tischvorlage_Antrag_Praesidium_Dopingbekaempfung_MV_2013_Version_07.12.13__13.31_Uhr.pdf] (Stand: 08.12.2014)]

Deutscher Olympischer Sportbund – DOSB (2014): Doping in Deutschland. Abschlussbericht DOSB-Beratungskommission [http://www.dosb.de/fileadmin/Bilder_allgemein/Anti-Doping/DOSB-Kommission_Abschlussbericht_04-06-2014.pdf] (Stand: 24.03.2016)]

Deutscher Olympischer Sportbund – DOSB (2015): Satzung des DOSB [<https://www.dosb.de/fileadmin/sharepoint/DOSB-Dokumente%20%7B96E58B18-5B8A-4AA1-98BB-199E8E1DC07C%7D/Satzung.pdf>] (Stand: 28.03.2016)]

Deutscher Olympischer Sportbund – DOSB (2016a): Dr. Michael Vesper [<https://www.dosb.de/de/organisation/vorstand/biografien/vesper/>] (Stand: 28.03.2017)]

Deutscher Olympischer Sportbund – DOSB (2016b): Die Athletenkommission im DOSB [<https://www.dosb.de/de/leistungssport/athletenkommission/>] (Stand: 28.03.2017)]

Deutscher Olympischer Sportbund – DOSB (2016c): Aufgaben- und Effizienzanalyse des Deutschen Olympischen Sportbundes (DOSB) [https://www.dosb.de/fileadmin/fm-dosb/downloads/dosb/Aufgaben_und_Effizienzanalyse_des_DOSB_Ergebnisbericht.pdf] (Stand: 28.03.2017)]

Deutsche Presse-Agentur – dpa (2013a): Dopingstudie. Arbeitsbericht soll zeitnah veröffentlicht werden. 09.08.2013

[<http://www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/doping/dopingstudie-arbeitsbericht-soll-zeitnah-veroeffentlicht-werden-12475384.html> (Stand: 24.03.2016)]

Deutsche Presse-Agentur – dpa (2013b): Vier Jahre Sperre für Ersttäter? Die Welt-Anti-Doping-Agentur forciert neuen Anti-Doping-Code. 12.22.2013

[<http://www.tagesspiegel.de/sport/doping-vier-jahre-sperre-fuer-ersttaeter/9060296.html> (Stand: 16.10.2015)]

Deutsche Presse-Agentur – dpa (2014): Bundestags-Sportausschuss auch künftig nicht öffentlich. 12.02.2014 [<http://www.sueddeutsche.de/news/politik/sportpolitik-bundestags-sportausschuss-auch-kuenftig-nicht-oeffentlich-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-140212-99-07645> (Stand: 29.03.2017)]

Deutsche Presse-Agentur – dpa (2015): WADA-Kommission untersucht Doping-Enthüllungen der ARD. 07.08.2015

[<http://www.sueddeutsche.de/news/sport/leichtathletik-wada-kommission-untersucht-doping-enthuellungen-der-ard-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-150807-99-08618> (Stand: 29.03.2017)]

Dreher, Sabine (2005): Regulation. In: *Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer O.* (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. München. 852-853

Eberle, Dagmar (2005): Principal-Agent-Theorie. In: *Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer O.* (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. München. 794

Egan, Michelle (1998): Regulatory strategies, delegation and European market integration. In: *Journal of European Public Policy*. (5/3). 485–506

Eichler, Melanie/ Pfau-Effinger, Birgit (2009): The “consumer principle” in the care of elderly people: Free choice and actual choice in the German welfare state. In: *Social Policy and Administration*. (43/6). 617-633

Elias, Norbert (1939): Über den Prozess der Zivilisation. 2 Bände. Frankfurt

Epstein, David / O'Halloran, Sharyn (1999): *Delegating Powers*. Cambridge [Auch online verfügbar: <http://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam032/99012787.pdf> (Stand: 15.20.2015)]

European Commission (2007): *White Paper on Sport*. COM 391final. Brüssel

Europäischer Gerichtshof (EuGH): Rechtssache „C-519/04 P David Meca-Medina und Igor Majcen gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften“

Europäischer Gerichtshof (EuGH): Rechtssache „C-269/12 P Guillermo Cañas/Europäische Kommission, Internationale Antidoping-Agentur, ATP Tour, Inc.“

Fainaru-Wada, Mark/ Williams, Lance (2006): *Game of shadows: Barry Bonds, BALCO, and the steroids scandal that rocked professional sports*. New York

Florian, Christoph (2014): *Die europäische Dimension des Sports. Der Unionsrechtsrahmen für den Sport und seine Änderung durch den Vertrag von Lissabon*. Marburg

Frankfurter Allgemeine Zeitung – FAZ/ dpa (2012): *Erfurter Blutbehandlungen. Volte der Wada*. 27.04.2102 [<http://www.faz.net/aktuell/erfurter-blutbehandlungen-volte-der-wada-11733346.html> (Stand: 29.03.2017)]

Frankfurter Allgemeine Zeitung – FAZ/ dpa (2013): *Doping in Deutschland. Ernsthaftigkeit des Anti-Doping-Kampfes „zweifelhaft“*. 05.08.2013 [http://www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/doping/doping-in-deutschland-ernsthaftigkeit-des-anti-doping-kampfes-zweifelhaft-12397810.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2 (Stand: 24.03.2016)]

Frankfurter Allgemeine Zeitung – FAZ (2006): *Informationen zum Verfasser des Artikels: Hauptmann, Markus* (2006): *Es darf keine Immunität für Sportler geben*. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 10.08.2006 [http://www.faz.net/aktuell/sport/mehr-sport/faz-net-spezial-es-darf-keine-immunitaet-fuer-sportler-geben-1359997.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2 (Stand: 27.03.2017)]

Frankfurter Allgemeine Zeitung – FAZ (2013): Drei Entwürfe für ein Anti-Doping-Gesetz. 22.08.2013 [<http://www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/f-a-z-dossier-drei-entwuerfe-fuer-ein-anti-doping-gesetz-12542409.html>] (Stand: (15.10.2015))

Frankfurter Allgemeine Zeitung – FAZ (2015): Freiburger Doping-Kommission. Der nächste Rücktritt. 27.04.2015
[<http://www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/doping/freiburger-doping-kommission-naechster-ruecktritt-13561454.html>] (Stand: 24.03.2016)]

Frankfurter Allgemeine Zeitung – FAZ (2016): Zwei Drittel der Deutschen lehnen weitere Merkel-Amtszeit ab. 10.05.2016
[<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/mehrheit-der-deutschen-gegen-weitere-angela-merkel-amtszeit-14225181.html>] (Stand: 13.10.2016)]

Frankfurter Rundschau/ dpa (2012): Schwimm-Weltrekorde auch ohne Hightech-Anzüge. 30.07.2012 [<http://www.fr-online.de/schwimmen/schwimm-weltrekorde-auch-ohne-hightech-anzuege,16707954,16751868.html>] (Stand: 09.10.2014)]

Freie Demokratische Partei – FDP (1990): Wahlprogramm zur Bundestagswahl 1990 der Freien Demokratischen Partei „Das liberale Deutschland“. Berlin

Freie Demokratische Partei – FDP (2002): Bürgerprogramm 2002. Programm der FDP zur Bundestagswahl 2002. Berlin

Freie Demokratische Partei – FDP (2013): Bürgerprogramm 2002. Damit Deutschland stark bleibt. Berlin

Freie Demokratische Partei – FDP (2015): FDP ehrt Thomas Bach als Vertreter der olympischen Idee [<https://www.liberale.de/content/fdp-ehrt-thomas-bach-als-vertreter-der-olympischen-idee>] (Stand: 28.03.2016)]

Fritsch, Oliver (2016): Thomas Bach: Man erwartete nichts und es kam schlimmer. *ZeitOnline* 05.08.2016 [<http://www.zeit.de/sport/2016-08/thomas-bach-ioc-praesident-olympia-rio-eroeffnungsfeier>] (Stand: 29.03.2017)]

Figura, Lars (2009): Doping. Zwischen Freiheitsrecht und notwendigem Verbot. Aachen

Fink, Simon (2009): Churches as Societal Veto-Players. Religious Influence in Actor-Centered Theories of Policy-Making. In: *West European Politics* (32/1). 77-96

Fiorina, Morris P. (1977): Congress: Keystone of the Washington Establishment. New Haven

Franke, Elk (2007): Doping – ein nicht zufälliges Dilemma: Die (traditionelle) Athletenverantwortung in der (globalen) Systemwelt des Sports. Berlin

Franke, Elk (2011): Einführung. In: *Franke*, Elk (Hrsg.) Ethik im Sport. Schorndorf

Freitag, Dagmar (2016): Lebenslauf und Werdegang [http://dagmar-freitag.de/images/alt/2016-10-27_Bio_Dagmar_Freitag.pdf (Stand: 28.03.2017)]

Gathmann, Florian (2016): Großes Treffen von SPD, Linken und Grünen. Bisschen schnuppern, bisschen stänkern [<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/grosses-rot-rot-gruen-treffen-r2g-in-berlin-a-1116976.html> (Stand: 28.03.2017)]

Gebauer, Gunter (1995): Das Fortschrittsproblem im Sport und Probleme einer Sportethik. In: *Gerhardt*, Volker/ *Lämmer*, Manfred (Hrsg): Fairneß und Fair Play. St. Augustin. 103-113

Gellner, Winand (2005): Massenmedien. In: *Nohlen*, Dieter/ *Schultze*, Rainer O. (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. München. 546

Gerhardt, Volker (1991): Die Moral des Sports. In: *Sportwissenschaft*. (21/2). 125-145

Gerlinger, Thomas (2010): Health care reform in Germany. In: *German Policy Studies*. (6/1). 107-142

Gienger, Eberhard (2016): Biographie [http://www.gienger-mdb.de/2_14_Portrait.html#biografie (Stand: 13.10.2016)]

Goetz, Klaus H./ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2008): The Europeanization of national political systems: Parliaments and executives. In: *Living Reviews in European Governance*. (3/2)

Goffman, Irving (1969): Wir alle spielen Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag. München

Görner, Felix (1995): Vom Aussenseiter zum Aufsteiger: Ergebnisse der ersten repräsentativen Befragung von Sportjournalisten in Deutschland. In Hackforth, Josef (Hrsg.): Beiträge des Instituts für Sportpublizistik. Berlin

Graalman, Dirk (2002): Nicht viel übrig für Nada. In: *Süddeutsche Zeitung*. 15.07.2002.

Grupe, Ommo (2011): Coubertins Erbe – gibt es eine olympische „Moral“? In: Franke, Elk (Hrsg.) Ethik im Sport. Schorndorf. 37-50

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438) geändert worden ist

Grundmann, Reiner (1999): Transnationale Umweltpolitik zum Schutz der Ozonschicht: USA und Deutschland im Vergleich. In: *Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln* (37)

Grüneberg, Patrick (2010): Die Ambivalenz zwischen Therapie und Leistung. In: Asmuth, Christoph (Hrsg): Was ist Doping? Bielefeld. 117-138

Grüne – Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen (2013): Anti-Doping-Agentur. Bundestagsrede von Viola von Cramon-Taubadel am 28.02.2013 [https://www.gruene-bundestag.de/parlament/bundestagsreden/2013/februar/anti-doping-agentur_ID_4387579.html (Stand: 08.12.2014)]

Hanstad, Dag Vidar/ Smith, Andy/ Waddington, Ivar. (2008): The Establishment of the World Anti-Doping Agency: A Study of the Management of Organizational Change and Unplanned Outcomes

[http://www.researchgate.net/publication/233540368_The_Establishment_of_the_World_AntiDoping_Agency_A_Study_of_the_Management_of_Organizational_Change_and_Unplanned_Outcomes (Stand: 11.08.2015)]

Hanstad, Dag Vidar/ Skille, Eivind Å./ Thurston, Miranda (2009): Elite Athletes' Perspectives on Providing Whereabouts Information: A Survey of Athletes in the Norwegian Registered Testing Pool. *Sport und Gesellschaft – Sport and Society*, #6 /1. 30-46 [Auch online verfügbar: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/170467/Hanstad%20SportGesellschaft%202009.pdf?sequence=1> (Stand: 29.03.2017)]

Hartmann, Grit (2011): Nächster Führungswechsel bei der NADA. *Deutschlandfunk*. 05.12.2011 [http://www.deutschlandfunk.de/naechster-fuehrungswechsel-bei-der-nada.1346.de.html?dram:article_id=196839 (Stand: 15.10.2015)]

Hauptmann, Markus (2006): Es darf keine Immunität für Sportler geben. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 10.08.2006 [http://www.faz.net/aktuell/sport/mehr-sport/faz-net-spezial-es-darf-keine-immunitaet-fuer-sportler-geben-1359997.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2 (Stand: 27.03.2017)]

Haug, Tanja (2006): Doping. Dilemma des Leistungssports. Hamburg

Hausding, Mathias/ Drepper, Daniel (2012): Verhinderte Doping-Aufklärung: 500.000 Euro-Projekt versinkt im Chaos. In: *Der Westen – Rechercheblog*. 02.11.2012 [<http://www.derwesten-recherche.org/2012/11/verhinderte-doping-aufklarung-500-000-euro-projekt-versinkt-im-chaos/> (Stand: 24.03.2016)]

Hecker, Arno (2011): Ungeliebte Gewerkschaften. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 02.01.2011 [<http://www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/dosb-mitgliederversammlung-ungeliebte-gewerkschaften-11549090.html> (Stand: 28.03.2017)]

Henning, Dieter/ SID (2005): NOK und DSB. Fusion steht auf der Kippe. 05.12.2005 [<http://www.n-tv.de/sport/Fusion-steht-auf-der-Kippe-article166460.html> (Stand: 26.03.2017)]

Hepp, F./ Groll, Michael (2010): Interessenvermittlung und Sport – Korporatismus in der Sportpolitik? oder: Staatlich bezahlte Autonomie des Sports? In: *F.I.T. Forschung – Innovation – Technologie. Das Wissenschaftsmagazin der Deutschen Sporthochschule Köln*. 34-39

Henry, Ian/ Ko, Ling-Mei (2010): European models of sport: Governance, organisational change and sport policy in the EU. In: *Tokarski, Walter Petry, Karen* (Hrsg.): Handbuch Sportpolitik. Schorndorf. 63-78

Hirn, Wolfgang (2015): Lieber liberal [<http://www.manager-magazin.de/politik/deutschland/fdp-christian-lindner-wirbt-um-die-wirtschaft-a-1067650.html> (Stand: 28.03.2017)]

Holler, Manfred J./ Illing, Gerhard (2009): Einführung in die Spieltheorie. Berlin – Heidelberg

Horn, Andrea/ Neumann, Gabriele (2009): BISp-Ratgeber Projektförderung [http://www.bisp.de/SharedDocs/Downloads/Publikationen/sonstige_Publikationen_Ratgeber/RatgeberForschungsfoerderung.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 24.03.2016)]

Houlihan, Barrie (1999): Anti-doping political measures: the new approaches after the Lausanne meeting on doping. Workshop: The Limits of Sport: Doping. Institut d'Estudis Catalans. Barcelona. 17./18. Juni

Houlihan, Barrie (2001): The World Anti-Doping Agency: prospects for success. In: *O'Leary, John* (Hrsg.) Drugs and Doping in Sport: Socio-Legal Perspectives. London. 125-145

Houlihan, Barrie (2002): Dying to Win, 2nd ed. Straßburg

Humboldt-Universität zu Berlin/ Westfälische Wilhelms-Universität Münster (2009): Doping in Deutschland von 1950 bis heute aus historisch-soziologischer Sicht im Kontext ethischer Legitimation. Projektverbund zwischen den beiden Projektstandorten Westfälische Wilhelms-Universität und der Humboldt-Universität zu Berlin – Schnittstellenkonzept. Münster

Humboldt-Universität zu Berlin/ Westfälische Wilhelms-Universität Münster (2013): Zusammenfassende Darstellung zum Projekt „Doping in Deutschland von 1950 bis heute aus historisch-soziologischer Sicht im Kontext ethischer Legitimation“

[http://www.bisp.de/SharedDocs/Downloads/Aktuelles/Zusammenfassender_Bericht_WWU_HU.pdf;jsessionid=71B474EE78BEC67C81D0692B6D1EBB96.1_cid362?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 24.03.2016)]

Hunt, Thomas M. (2011): *Drug Games. The International Olympic Committee and the politics of doping, 1960-2008.* Austin

Ihle, Holger/ Nieland, Jörg-Uwe (2013a): Die mediale Auseinandersetzung um die Bewerbung Münchens für olympische Winterspiele 2018. Konstanz

Ihle, Holger/ Nieland, Jörg-Uwe (2013b): Dopingaufklärung in der Unterhaltungsfalle? Überlegungen zum Umgang mit Doping im medialisierten Sport. In: *Meinberg, Eckhard/ Körner, Swen* (Hrsg.): *Doping – kulturwissenschaftlich betrachtet.* Sankt Augustin. 155-171

Internationale Olympisches Komitee – IOC (2016): *Members.* [<https://www.olympic.org/ioc-members-list> (Stand: 29.03.2017)]

Jann, Werner (2005): Politikfeldanalyse. In: *Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer O.* (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe.* München. 706-710

Janning, Frank /Schneider, Volker (2006): *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik.* Wiesbaden

Kaase, Max (2005): Massenkommunikation. In: Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer O. (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien Methoden Begriffe. München. 541-545

Kassim, Hussein/Menon, Anand (2003): The principal–agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled? In: Journal of European Public Policy (1/2003). 121-139

Kautz, Fabian (2011): Blickpunkt Doping. Berlin

Keck, Otto /Wagner, Gert G. (1989): Das Doping-Dilemma im Hochleistungssport – Praktische Vorschläge auf Basis der Spieltheorie. In: Arbeiten aus dem Institut für Sportwissenschaft – Sozialwissenschaftliche Reihe (13)

Keohane, Robert O. (1982): The demand for international regimes. In: International Organization (36). 325-355

Kempe, Robert (2011): Gotzmann macht's. Nationale Anti-Doping-Agentur beruft neue Doppelspitze. Deutschlandfunk 27.06.2011
[http://www.deutschlandfunk.de/gotzmann-macht-s.1346.de.html?dram:article_id=196494 (Stand: 15.10.2015)]

Kempe, Robert (2015): Anti-Doping-Gesetz. Entwurf wird wohl nachgebessert. Deutschlandfunk. 17.06.2015 [http://www.deutschlandfunk.de/anti-doping-gesetz-entwurf-wird-wohl-nachgebessert.890.de.html?dram:article_id=322929 (Stand: 23.03.2017)]

Kempe, Robert (2016): Konflikt um NADA-Finanzierung. Deutschlandfunk. 16.07.2016 [http://www.deutschlandfunk.de/doping-konflikt-um-nada-finanzierung.1346.de.html?dram:article_id=360311 (Stand: 28.03.2017)]

Kenis, Patrick/ Schneider, Volker (1991): Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In: Marin, Bernd/ Mayntz; Renate (Hrsg.): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt a.M. 25-59

Kießling, Andreas (2007): Christlich-Soziale Union in Bayern e.V. In: *Decker, Frank/ Neu, Viola* (Hrsg): Handbuch der deutschen Parteien. Wiesbaden. 223-235

Kistner, Thomas (2006): Anti-Doping-Organisation: Unterfinanziert und überfordert. In: *Süddeutsche Zeitung*. 12.10.2006.

Klenk, Tanja/ Weyrauch, Philine/ Haarmann, Alexander/ Nullmeier, Frank (2012): Abkehr vom Korporatismus? Frankfurt a.M.

Knoblauch, Hubert (2006): Erving Goffman: Die Kultur der Kommunikation. In: *Moebius, Stephan/ Quadflieg, Dirk* (Hrsg.): Kultur. Theorien der Gegenwart. Wiesbaden

Koalitionsvertrag zwischen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2002): Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/koalitionsvertrag_bundesparteitag_berlin_2002.pdf] (Stand: 29.05.2016)]

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit [<http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2005.pdf>] (Stand: 29.05.2016)]

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. [http://www.csu.de/common/_migrated/csucontent/091026_koalitionsvertrag.pdf] (Stand: 29.05.2016)]

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten [<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>] (Stand: 08.12.2014)]

Kolb, Steffen (2009): Sportjournalisten in Deutschland. In: *Horky, Thomas/ Schauerte, Thorsten/ Schwier, Jürgen* (Hrsg.): Sportjournalismus. Schriftenreihe: Praktischer Journalismus. (86). Konstanz. 45-62

Kornbeck, Jacob (2014): Olympic Heritage, Athletes' Trade Unions and Anti-Doping Governance? [http://wvfs.at/files/WT_WP-7_Kornbeck.pdf (Stand 02.11.2014)]

Kornbeck, Jacob (2015): The Stamina oft he Bosman Legacy. The European Union and the Revision of the World Anti-Doping Code (2011–2013). In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. (22/2). 283-304.

Körner, Swen (2013): Gedopt/ Nicht-Gedopt: Doping als Eigenwert des modernen Spitzensports. In: *Meinberg, Eckhard/ Körner, Swen* (Hrsg.): Doping – kulturwissenschaftlich betrachtet. Sankt Augustin. 63-78

Krasner, Stephen D. (1983): Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variable. In: *Krasner, Stephen D.* (Hrsg.): International regimes. Ithaca

Krüger, Michael/ Nielsen, Stefan (2013): Die Entstehung der Nationalen Anti-Doping Agentur in Deutschland (NADA) im Kontext der Gründung der Welt Anti-Doping Agentur (WADA). In: *Sport und Gesellschaft* (10/1). 55-94

Krüger, Michael/ Becker, Christian/ Nielsen, Stefan/ Reinold, Marcel/ Niemeyer, Nils (2013): Bericht über das Münsteraner Teilprojekt zur Dopinggeschichte in Deutschland (Sport und Staat). Berichte zum Projekt "Doping in Deutschland von 1950 bis heute aus historisch-soziologischer Sicht im Kontext ethischer Legitimation"

[http://www.bisp.de/SharedDocs/Downloads/Aktuelles/Inhaltlicher_Bericht_%20WU_Sport_und_Staat.pdf;jsessionid=BE0E825E7DDA66556E19A65FD7F1B9AF.1_cid378?__blob=publicationFile&v=1 (Stand 08.12.2014)]

Krüger, Michael/ Becker, Christian/ Nielsen, Stefan/ Reinold, Marcel (2014): Doping und Anti-Doping in der Bundesrepublik Deutschland 1950 bis 2007. Genese – Strukturen – Politik. Hildesheim

Krüger, Thomas (2011): Saubere Leistung? Doping in Sport und Gesellschaft. Einführung zur Tagung "Saubere Leistung? Doping in Sport und Gesellschaft", 4.11.2011, Hygiene-Museum, Dresden [<http://www.bpb.de/presse/51072/saubere-leistung-doping-in-sport-und-gesellschaft> (Stand: 14.04.2015)]

Lamnek, Siegfried (2005): Qualitative Sozialforschung. Weinheim

Laver, Michael/ Shepsle, Kenneth A. (1990): Coalition and Cabinet Government. In: The American Political Science Review (86/3). 873-890 [Auch online verfügbar: <http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/lecturas/democParlamentaria/laver+shepsle1990.pdf> (Stand: 29.03.2017)]

Legal Tribune Online – LTO (2012): Dopingbekämpfung im Sport "Schon lange kein totes Recht mehr". Interview mit Prof. Dr. Matthias Jahn. 28.11.2012 [<http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/interview-jahn-doping-sport-arzneimittel-staatsanwaltschaft/> (Stand: 28.03.2017)]

Lenk, Hans (1985): Aspekte einer Pragmatisierung der Ethik – auch für die Sportethik. In: Cachay, Klaus u.a. (Hrsg.): Sport und Ethik. Clausthal-Zellerfeld. 1-20

Leyendecker, Hans (2006): Klebrige Nähe. Anmerkungen zur Korruption im modernen deutschen Sportjournalismus. In: Weinreich, Jens (Hrsg.): Korruption im Sport: Mafiose Dribblings. Organisiertes Schweigen. Leipzig. 228-240. [Auch online verfügbar: <https://www.jensweinreich.de/wp-content/uploads/2008/01/kis-leyendecker.pdf> (Stand: 29.03.2017)]

Lindenberg, Siegwart (1991): Die Methode der abnehmenden Abstraktion: Theoriegesteuerte Analyse und empirischer Gehalt. In: Esser, Hartmut/ Troitzsch, Klaus G. (Hrsg.): Modellierung sozialer Prozesse. Bonn

Lösche, Peter (2002): Sport und Politik(wissenschaft). Das dreidimensionale Verhältnis von Sport und politischem System der Bundesrepublik Deutschland. In: Lösche, Peter/ Runge, Udo/ Stolz, Klaus (Hrsg.): Fußballwelten. Opladen

Lösche, Peter (2010): Sportpolity, Sportpolitics und Sportpolicy als theoretische Annäherung an eine Sportpolitikwissenschaft. In: Tokarski, Walter/ Petry, Karen (Hrsg.): Handbuch Sportpolitik. Schorndorf. 12-29

Luhmann, Niklas (1964): Funktion und Folgen formaler Organisationen. Berlin

Lowe, Will/ Benoit, Kenneth/ Mikhaylov, Slava/ Laver, Michael (2011): Scaling Policy Preferences from Coded Political Texts
[http://www.kenbenoit.net/pdfs/Loweetal_2010_LSQ.pdf (Stand: 07.10.2016)]

Lukes, Steven (1974): Power. A Radical View. London

Maennig, Wolfgang (2000): Zur Ökonomik der Dopingbekämpfung. Eine Replik. In: *Homo oeconomicus*. München. (XVI 3). 287-291

Mainpost (2013): Interview – Wissenschaftler Giselher Spitzer über "Doping in Deutschland". Aktualisiert am 09.08.2013
[<http://www.mainpost.de/ueberregional/politik/zeitgeschehen/Wissenschaftler-Giselher-Spitzer-ueber-Doping-in-Deutschland;art16698,7619223> (Stand: 24.03.2016)]

Majone, Giandomenico (1994): The rise of the regulatory state in Europe. In: *West European Politics* (17/3). 77–101

Mayer, Horst O. (2013): Interview und schriftliche Befragung. München

Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung. Frankfurt a. M.

Mayntz, Renate (1992): Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken. In: *Journal für Sozialforschung* (32). 19-32

Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. *Politische Vierteljahresschrift* (34/Sonderheft 24). Opladen. 39-56

Mayntz, Renate (2003): Mechanisms in the Analysis of Macro-Social Phenomena. MPIfG Working Paper (03/3)

Mayntz, Renate (2009): Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie. Frankfurt a. M. [Auch online verfügbar: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_63.pdf (Stand: 15.10.2015)]

Mayring, Philipp (2008): Qualitative Inhaltsanalyse. Weinheim

Mayring, Philipp (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim

McCubbins, Matthew D./ Noll, Roger G./ Weingast, Barrie R. (1987): Administrative procedures as instruments of political control. In: *Journal of Law, Economics and Organization*. (3). 242 –279

McCubbins, Matthew D./ Noll, Roger G./ Weingast, Barrie R. (1989): Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. In: *Virginia Law Review*. (75). 431–483

McLaren, Richard (2016a): McLaren independent investigation report – Part I
[https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/20160718_ip_report_newfinal.pdf (Stand: 29.03.2017)]

McLaren, Richard (2016b): McLaren independent investigation report – Part II
[https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/mclaren_report_part_ii_2.pdf (Stand: 29.03.2017)]

Meier, Henk Erik/ Fuchs, Alexander (2012): From corporatism to open networks? Structural changes in German sport policy-making
[[http://www.idheap.ch/idheap.nsf/0/c969e27bfa93075ac1257a2a00360d15/\\$FILE/Meier%20&%20Fuchs%20Paper.pdf](http://www.idheap.ch/idheap.nsf/0/c969e27bfa93075ac1257a2a00360d15/$FILE/Meier%20&%20Fuchs%20Paper.pdf) (Stand 2.11.2014)]

Meier, Henk Erik/ Costa, Oriol F. (2012): Is the downloading of the new global IPR regime changing the EU? The second image reversed of intellectual property rights. In: *Politische Vierteljahresschrift*. (Sonderheft 46). 465-499

Meier, Henk Erik (2012): Dopingpolitik zwischen nationaler, europäischer und globaler Ebene. Vortrag im Rahmen der Tagung: Zwischen Lissabon-Vertrag und Euro 2012. Auf dem Weg zur Europäischen Sportpolitik. 28./29.6.2012. Köln

Meier, Henk Erik/ Reinold, Marcel/ Rose, Anica (2012): Dopingskandale in der alten Bundesrepublik. Öffentlicher Diskurs und sportpolitische Reaktionen. In: *Deutschland Archiv. Zeitschrift für das vereinigte Deutschland*. (45/2). 209-239 (zitiert als Meier et. al 2012a)

Meier, Henk Erik/ Rose, Anica & Woborschil, Stefanie (2012): Der Dopingdiskurs der fünfziger und sechziger Jahre in den Leitmedien Der Spiegel und Die Zeit. *Sportwissenschaft*. (42 /3). 163-177 (zitiert als Meier et. al 2012b)

Meier, Henk Erik/ Rose, Anica/ Woborschil, Stefanie/ Konjer, Mara (2013): Die Rezeptionsgeschichte des Dopings in Deutschland von 1950 bis 2009. Berichte zum Projekt "Doping in Deutschland von 1950 bis heute aus historisch-soziologischer Sicht im Kontext ethischer Legitimation". [http://www.bisp.de/SharedDocs/Downloads/Aktuelles/Inhaltlicher_Bericht_WWU_Rezeption_des_Dopings.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 15.10.2015)]

Meier, Rolf (1988): Neo-corporatist structures in the relationship between sport and government – The case of the Federal Republic of Germany. In: *International Review for the Sociology of Sport*. (23/1). 15-29

Meinberg, Eckhard (1991): Die Moral im Sport. Bausteine einer neuen Sportethik. Aachen

Meinberg, Eckhard (1996): Sportethische Ansatzpunkte in der Sportpädagogik. Sondierungen. In: Court, Jürgen (Hrsg.): Sport im Brennpunkt – philosophische Analysen. Sankt Augustin. 149-160

Meinberg, Eckhard/ Körner, Swen: Doping – kulturwissenschaftlich betrachtet. Sankt Augustin. 79-100

Merkel, Wolfgang (2003): Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie. In: *Berliner Journal für Soziologie*. (13/2). 255-274

Merten, Heike (2007): Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie. In: Decker, Frank/ Neu, Viola (Hrsg): Handbuch der deutschen Parteien. Wiesbaden. 79-113

Middendorff, Elke/ Poskowsky, Jonas/ Isserstedt, Wolfgang (2012): Formen der Stresskompensation und Leistungssteigerung bei Studierenden. HISBUS-Befragung zur Verbreitung und zu Mustern von Hirndoping und Medikamentenmissbrauch [http://www.his.de/pdf/pub_fh/fh-201201.pdf (Stand: 09.10.2014)]

Mieth, Dietmar/ Grupe, Ommo (1998): Lexikon der Ethik im Sport. Köln

Mittag, Jürgen/ Wendland, Diana (2013): Dopingbekämpfung durch die Hintertür? Anfänger der EU-Anti-Dopingpolitik zwischen inkrementeller Konstituierung und diskursiver Kommunikation. In: Meinberg, Eckhard/ Körner, Swen: Doping – kulturwissenschaftlich betrachtet. Sankt Augustin. 79-100

Mühlfeld, Claus/ Windolf, Paul (1981): Auswertungsprobleme offener Interviews. In: Soziale Welt. 325-352

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2007): Jahresbericht 2007 (veröffentlicht im Folgejahr)

[http://www.nada.de/fileadmin/user_upload/nada/Downloads/Jahresberichte/NADA-Jahresbericht_2007.pdf (Stand: 15.10.2015)]

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2008): Jahresbericht 2008 (veröffentlicht im Folgejahr)

[http://www.nada.de/fileadmin/user_upload/nada/Downloads/Jahresberichte/NADA_Jahresbericht_2008.pdf (Stand: 15.10.2015)]

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2009a): NADA-Code [[http://www.nada-](http://www.nada-bonn.de/fileadmin/user_upload/nada/Recht/Regelwerke/100701_NADA-Code_komplett.pdf)

[bonn.de/fileadmin/user_upload/nada/Recht/Regelwerke/100701_NADA-Code_komplett.pdf](http://www.nada-bonn.de/fileadmin/user_upload/nada/Recht/Regelwerke/100701_NADA-Code_komplett.pdf) (Stand: 11.07.2014)]

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2009b): Jahresbericht 2009 (veröffentlicht im Folgejahr) [http://www.nada.de/fileadmin/-DOWNLOADS-/Jahresberichte/NADA-Jahresbericht_2009.pdf (Stand: 15.10.2015)]

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2010a): Jahresbericht 2010 (veröffentlicht im Folgejahr) [http://www.nada.de/fileadmin/-DOWNLOADS-/Jahresberichte/NADA-Jahresbericht_2010.pdf] (Stand: 15.10.2015)]

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2010b): Gründung, Wirkung und Perspektiven der NADA: *Manfred von Richthofen* im Gespräch mit *Hanns Michael Hölz*, moderiert von *Sarah Beckmann*. In: *Nationale Anti Doping Agentur Deutschland* (Hrsg.): Gründung. Wirkung und Perspektiven der NADA. Aachen.

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2011): Jahresbericht 2011 (veröffentlicht im Folgejahr) [http://www.nada.de/fileadmin/-DOWNLOADS-/Jahresberichte/NADA-Jahresbericht_2011.pdf] (Stand: 15.10.2015)]

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2012a): Jahresbericht (veröffentlicht im Folgejahr) [http://www.nada.de/fileadmin/user_upload/nada/Downloads/Jahresberichte/NADA_Jahresbericht_2012_kl.pdf] (Stand: 15.10.2015)]

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2012b): Pressemitteilung 2012/22: NADA feiert 10-jähriges Jubiläum. Bonn 21.12.2012

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2013a): Jahresbericht 2013 (veröffentlicht im Folgejahr) [http://www.nada.de/fileadmin/user_upload/nada/Downloads/Jahresberichte/NADA_Jahrebericht-2013.pdf] (Stand: 15.10.2015)]

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2013b): Pressemitteilung 2013/13 NADA-Finanzierung ab 2014 nicht gesichert. Bonn, 18.9.2013

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2014): Jahresbericht 2014 (veröffentlicht im Folgejahr) [http://www.nada.de/fileadmin/user_upload/NADA-Jahresbericht_2014.pdf] (Stand: 15.10.2015)]

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2015a) WADA-Code [<http://www.nada.de/de/recht/anti-doping-regelwerke/wada-code/#.VhkO-rQWld3>] (Stand: 15.10.2015)]

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2015b): NADA-Code
[<http://www.nada.de/de/recht/anti-doping-regelwerke/nada-code/#.VhkO-7QWld3>
(Stand: 15.10.2015)]

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2015c): NADC 2015 –
Wesentliche Änderungen
[[http://www.nada.de/fileadmin/user_upload/nada/Recht/141015_Zusammenfassung_](http://www.nada.de/fileadmin/user_upload/nada/Recht/141015_Zusammenfassung_AenderungenNADC.pdf)
[AenderungenNADC.pdf](http://www.nada.de/fileadmin/user_upload/nada/Recht/141015_Zusammenfassung_AenderungenNADC.pdf) (Stand: 08.12.2014)]

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2015d): Ziele und Aufgaben
[<http://www.nada.de/de/nada/ziele-und-aufgaben/#.VKgLLIds6lV> (Stand:
15.10.2015)]

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2015e): Pressemitteilung
2015/02. Stellungnahme der NADA zum Referentenentwurf des Anti-Doping-
Gesetzes. Bonn, 23.02.2015

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2015f): Jahresbericht 2015
(veröffentlicht im Folgejahr)
[http://www.nada.de/fileadmin/user_upload/NADA_Jahresbericht_2015_deutsch.pdf
(Stand: 28.03.2017)]

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2016a): Partner. Für fairen
und sauberen Sport [<http://www.nada.de/de/nada/partner/#.VvwVKbxsiHp> (Stand:
24.03.2016)]

Nationale Anti Doping Agentur Deutschland – NADA (2016b): Aufsichtsrat der
NADA [http://www.nada.de/de/nada/organisation/aufsichtsrat/#.V_88O1dkqHr
(Stand: 13.10.2016)]

Nedo, Johannes (2016): Der Aufsteiger In: *Tagesspiegel*. 07.06.2016
[[http://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/neuer-dfb-praesident-reinhard-grindel-](http://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/neuer-dfb-praesident-reinhard-grindel-der-aufsteiger/13695030.html)
[der-aufsteiger/13695030.html](http://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/neuer-dfb-praesident-reinhard-grindel-der-aufsteiger/13695030.html) (Stand: 13.10.2016)]

Nešković, Wolfgang (2007): Doping zählt zum Recht auf Selbstschädigung [<https://www.linksfraktion.de/themen/nachrichten/detail/doping-zaehlt-zum-recht-auf-selbstschaedigung.pdf> (Stand: 28.03.2017)]

Neu, Viola (2007): Linkspartei.PDS (Die Linke). In: *Decker, Frank/ Neu, Viola* (Hrsg.): Handbuch der deutschen Parteien. Wiesbaden. 314-328

Niese, Holger (2003). Stiftung Nationale Anti-Doping-Agentur. In: *Haas, Ulrich* (Hrsg.): Schiedsgerichtbarkeit im Sport. Recht und Sport (31). Stuttgart. 61-74

North, Douglass C. (1990): Institutions, Institutional Change and economic Performance. Cambridge

Nölleke, Daniel/ Blöbaum, Bernd (2012): Medial dabei statt mittendrin? Sportzuschauer als Medienrezipienten. In: *Strauß, Bernd* (Hrsg.): Sportzuschauer. Göttingen. 162-179

Nolte, Martin (2013): Dopingbekämpfung anlässlich der FIFA Fußball-Weltmeisterschaft England 1966 In: *Meinberg, Eckhard/ Körner, Swen* (Hrsg.): Doping – kulturwissenschaftlich betrachtet. Sankt Augustin. 117-134

Olympische Charta 2014 (Hrsg: Deutsche Olympische Akademie/ 2014): [https://www.dosb.de/fileadmin/Bilder_allgemein/Veranstaltungen/Sotschi_2014/Olympische_Charta_2014.pdf (Stand: 28.03.2017)]

Ostrom, Elinor (1990): Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge

Ostrom, Elinor (1999): Institutional Rational Choice. An Assesment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.): Theories of the Policy Process. Boulder. 35-71

Ostrom, Elinor/ Gardner, Roy/ Walker, James (1990): Rules, Games, and Common-Pool Ressources. Ann Arbor

Palier, Bruno/ Thelen, Kathleen (2010): Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany. In: *Politics and Society*. (38/1). 119-148.

Parteiengesetz (PartG) – Gesetz über die politischen Parteien (1994/2011) [https://www.bundestag.de/blob/189336/2d8fc37801c04ccfe153686a39e477e3/pg_pdf-data.pdf] (Stand: 13.10.2016)]

Paul, Holger (2013): Nada sucht Geldgeber. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 11.03.2013 [<http://www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/doping/anti-doping-agentur-nada-sucht-geldgeber-12109672.html>] (Stand: 28.03.2017)]

Pawlenka, Claudia (2001): Die ethische Bewertung der Dopingproblematik aus utilitaristischer Sicht. In: *Treml, Alfred* (Hrsg.): Sportethikfrisch, fromm, fröhlich – foul? Jahrespublikation Ethik und Unterricht. 30-37

Pawlenka, Claudia (2010a): Das Dopingverbot im Sport. Eine Kontroverse im Schnittpunkt von Sportethik und Bioethik. In: *Spitzer, Giselher/Franke, Elk* (Hrsg.): Sport, Doping und Enhancement – Transdisziplinäre Perspektiven. Köln 95-104

Pawlenka, Claudia (2010b): Ethik, Natur und Doping im Sport. Paderborn

Pfister, Bernhard (o.J.): Zur Einführung: Aufbau und Struktur der deutschen Sportverbände und Sportvereine [http://sportrecht.org/cms/upload/01grundlagen/02/Pfister-Zur_Einfuehrung-Aufbau_%20und_Struktur_der_deutschen_Sportverbaende_und_Sportvereine.pdf] (Stand: 28.03.2017)]

Philipp, Malte (2002): Die Konstruktion des medialen Dopingdiskurses. Struktur und Strategie. Wiesbaden

Prokop, Clemens (2000): Probleme einer nationalen Anti-Doping-Agentur. In: *Doping-Forum: Aktuelle rechtliche und medizinische Aspekte*. Stuttgart. 77-85

Randermann, Heiko/ Eckermann, Nadine (2015): Lange Gesichter bei der CDU In: *Hannoversche Allgemeine*. Aktualisiert am 30.10.2015
[<http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Niedersachsen/Nach-dem-Austritt-von-Hans-Georg-Naeder-Lange-Gesichter-bei-der-CDU> (Stand: 28.03.2017)]

Rechtskommission des Sportes gegen Doping – ReSpoDo (2005): Abschlussbericht.
[https://www.dosb.de/fileadmin/fm-dosb/downloads/dosb/endfassung_abschlussbericht.pdf (Stand: 15.10.2015)]

Reese, Jonas (2016): Freiburger Doping-Aufarbeitung. Nichts geht mehr in Freiburg. *Deutschlandfunk*. 05.03.2016 [http://www.deutschlandfunk.de/freiburger-doping-aufarbeitung-nichts-geht-mehr-in-freiburg.1346.de.html?dram:article_id=347550 (Stand: 29.03.2017)]

Reinsch, Michael (2012): Streit um Dopingstudie. Knebelvertrag für Forscher? In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 08.11.2012
[<http://www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/doping/streit-um-dopingstudie-knebelvertrag-fuer-forscher-11954936.html> (Stand: 24.03.2016)]

Reinsch, Michael (2015): Heidler und Harting kritisieren Anti-Doping-Gesetz. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 19.05.2015
[<http://www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/betty-heidler-robert-harting-kritisieren-anti-doping-gesetz-13601004.html> (Stand: 28.03.2017)]

Rhein Zeitung (2016): Kandidatenporträt Wahlkreis 9: Nils Wiechmann geht in seine vierte Landtagswahl. 10.02.2016
[http://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/koblenz_artikel,-kandidatenportraet-wahlkreis-9-nils-wiechmann-geht-in-seine-vierte-landtagswahl-_arid,1439137.html (Stand: 28.03.2017)]

Ronge, Volker (2010): Das Governance-Konzept als Ansatz für die Sportpolitik. In: *Tokarski, Walter/ Petry, Karen* (Hrsg.): Handbuch Sportpolitik. Schorndorf. 158-176

Rosen, Sherwin (1983): The Economics of Superstars. In: *The American Scholar*. (52). 449-460

Röthel, Anne (1999): Neues Doping-Gesetz für Frankreich. In: *SpuRT* (1999/1). 20-21

Sackmann, Anna (2008): Doping und Medien. In: *Nuschke, Lars/ Becker, Christian* (Hrsg.): Quo vadis Radsport? Die "Skandalsportart" zwischen Doping und Sponsoren. Wiebelsheim

Savulescu, Julian/ Foddy, Bennet / Clayton, Megan (2004): Why we should allow performance enhancing drugs in sport. In: *British Journal of Sports Medicine*. (38). 666-670

Schaffrath, Michael (2006): Spitzensport und Sportjournalismus. In: *Hackforth, Josef* (Hrsg.): Beiträge des Lehrstuhls für Sport, Medien und Kommunikation. Pullheim

Schaffrath, Michael (2007): Traumberuf Sportjournalismus. Ausbildungswege und Anforderungsprofile in der Sportmedienbranche. Berlin

Scharpf, Fritz W. (1997): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt a.M.

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Interaktionismus in der Politikforschung. Opladen – **Engl.:** Scharpf, Fritz W. (1997): Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder – Oxford

Schlieben, Michael (2007): Öffentlich-rechtliche Doppelmoral. Die Entscheidung von ARD und ZDF, aus der Tourberichterstattung auszusteigen, wird von der deutschen Presse kontrovers bewertet. *ZeitOnline*. 23.07.2007 [<http://www.zeit.de/online/2007/30/presseschau-tourausstieg> (Stand: 29.03.2017)]

Schmalenbach, Hanna (2012): Qualität im Sportjournalismus – Entwicklung eines Konzepts zur Beurteilung des Sportressorts im Print. München

Schmidt, Judith (2009). Internationale Dopingbekämpfung. Grundlagen und nationalstaatliche Umsetzung. Stuttgart

Schmidt, Manfred G. (1982): Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich. Frankfurt a.M.

Schmidt, Manfred G. (2007): Das Politische System Deutschlands. München

Schneider, Volker (2004): Politiknetzwerke und die Steuerung komplexer Gesellschaften

[https://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/Schneider/ePapers/VS_PudSkG.pdf
(Stand: 15.10.2015)]

Scholl, Armin (2003): Die Befragung. Sozialwissenschaftliche Methode und kommunikationswissenschaftliche Anwendung. Konstanz

Schrape, Jan-Felix (2012): Akteurzentrierter Institutionalismus
[<http://gedankenstrich.org/wp-content/uploads/2012/11/Kurzskript-Akteurzentrierter-Institutionalismus.pdf> (Stand: 15.10.2015)]

Schürmann, Volker/ Mittag, Jürgen/ Stibbe, Günter/ Nieland, Jörg-Uwe/ Haut, Jan (Hrsg./2016): Bewegungskulturen im Wandel: Der Sport der medialen Moderne – Gesellschaftstheoretische Verortungen. Bielefeld

Schweiger, Wolfgang/ Fahr, Andreas (2013): Handbuch Medienwirkungsforschung. Berlin.

Sebaldt, Martin/ Straßner, Alexander (2004): Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden

Seppelt, Hajo (2007): Mission: sauberer Sport. Dopingfahnder im Einsatz.
[<http://hajoseppelt.de/de/archives/31> (Stand: 15.10.2015)]

Seppelt, Hajo/ Leif, Thomas (2016): Studie offenbart massive Strukturprobleme im DOSB. 14.11.2016 [<http://www.sportschau.de/weitere/allgemein/dosb-baustellen-gutachten-ernst-young-100.html> (Stand: 29.03.2017)]

Simeoni, Evi (2016): Bach hat recht. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung. 02.08.2016
[<http://www.faz.net/aktuell/sport/olympia/sportpolitik/ioc-praesident-thomas-bach-gibt-wada-mitschuld-im-anti-doping-kampf-14367454.html> (Stand: 29.03.2017)]

Simon, Herbert A. (1962): The Architecture of Complexity. In: *Proceedings of the American Philosophical Society*. (106). 467-482

Singler, Andreas/ Treutlein, Gerhard (2002): Doping in der Bundesrepublik Deutschland. Zur Geschichte, Phänomenologie und Soziologie eines vernachlässigten Problems. In: *Hartmann, Wolfgang/ Müller-Platz, Carl* (Hrsg.): Sportwissenschaftler und Sportwissenschaftlerinnen gegen Doping. Köln. 95-100

Singler, Andreas/ Treutlein, Gerhard (2007): Doping im Spitzensport. Sportwissenschaftliche Analysen zur nationalen und internationalen Leistungsentwicklung. Aachen

Singler, Andreas/ Treutlein, Gerhard (2008): Doping in der Bundesrepublik Deutschland. Historische und soziologische Aspekte abweichenden Verhaltens im Spitzensport. In: *Latzel, Klaus/ Niethammer, Lutz* (Hrsg.): Hormone und Hochleistung. Doping in Ost und West. Köln/Wien. 41-65

Sozialdemokratische Partei Deutschlands – SPD (2002): Erinnerung und Zusammenhalt. Regierungsprogramm 2002-2006. Berlin

Spiegel (2006): Hartes Bayern-Gesetz gestoppt. In: *Der Spiegel* (2006/41) [<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-49133192.html> (Stand: 15.10.2015)]

Spiegel (2013a): Sie blockierten unsere Arbeit. Der Historiker Erik Eggers über die Widerstände bei der Erforschung der westdeutschen Dopingvergangenheit. In: *Der Spiegel* (2013/33) [<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-106677696.html> (Stand: 24.03.2016)]

Spiegel (2013b): Humboldt-Universität: Studie enthüllt systematisches Doping in der BRD. *SpiegelOnline*. 03.08.2013 [<http://www.spiegel.de/sport/sonst/studie-der-humboldt-universitaet-systematisches-doping-in-der-brd-a-914597.html> (Stand: 24.03.2016)]

Spiegel (2013c): Spitzensport in Westdeutschland: Verschlussakte Doping. *SpiegelOnline*. 03.08.2013 [<http://www.spiegel.de/sport/sonst/streit-ueber-veroeffentlichung-der-studie-doping-in-deutschland-a-914629.html>] (Stand: 24.03.2016)

spieler.initiative basketball – SP.IN (2011): Rechtsgutachten zum Thema „Datenschutzrechtliche Bewertung der Melde- und Kontrollpflichten im Rahmen von Anti-Dopingprogrammen, die die von SP.IN vertretenen Athleten betreffen“ erstattet von Prof. Dr. Peter Wedde Eppstein [http://www.spinbb.net/uploads/media/Wedde_-_Gutachten_fu__r_SP.IN_per_5.9.2011.pdf] (Stand: 28.03.2017)]

Spitzer, Giselher (1998): Doping in der DDR: Ein historischer Überblick zu einer konspirativen Praxis. Köln

Spitzer, Giselher (2006): Sicherungsvorgang Sport. Das Ministerium für Staatssicherheit und der DDR-Spitzensport. In: *BISp-Jahrbuch – Forschungsförderung 2005/06* [http://www.bisp.de/SharedDocs/Downloads/Publikationen/Jahrbuch/Jb_200506_Artikel/Spitzer.pdf?__blob=publicationFile] (Stand: 24.03.2016)]

Spitzer, Giselher (Hrsg.) (2006): Doping and Doping Control in Europe. Oxford

Spitzer, Giselher (2010): Doping im Sport – aus sportwissenschaftlich-ethischer Perspektive. In: *Spitzer, Giselher/Franke, Elk* (Hrsg.): Sport, Doping und Enhancement – Transdisziplinäre Perspektiven. Köln. 41-76

Spitzer, Giselher (Hrsg.) (2013): Doping in Deutschland: Geschichte, Recht, Ethik. 1950-1972. Köln

Spitzer, Giselher/ Eggers, Erik/ Schnell, H.J. / Wisniewska, Yasmin (2013): Siegen um jeden Preis: Doping in Deutschland: Geschichte, Recht, Ethik 1972-1990. Göttingen

Spitzer, Giselher/ Franke, Elk (2010): Sport, Doping und Enhancement – Transdisziplinäre Perspektiven. Köln

Sportinformationsdienst – SID (2005): Diskussion um DSB-NOK-Fusion geht vors IOC. 23.09.2005 [<http://www.handelsblatt.com/sport/sonstige-sportarten/diskussion-um-dsb-nok-fusion-geht-vors-ioc/2555630.html>] (Stand: 26.03.2017)]

Sportinformationsdienst – SID (2008): Geschäftsführer Niessen verlässt NADA. 13.03.2008 [http://www.focus.de/sport/mehrsport/allgemein-doping-geschaeftsfuehrer-niessen-verlaesst-nada_aid_273400.html] (Stand: 15.10.2015)]

Sportinformationsdienst – SID (2010): Ärger in Anti-Doping-Agentur – NADA-Geschäftsführer Wewer tritt zurück. 27.09.2010. [<http://www.spiegel.de/sport/sonst/aerger-in-anti-doping-agentur-nada-geschaeftsfuehrer-wewer-tritt-zurueck-a-719758.html>] (Stand: 15.10.2015)]

Sportinformationsdienst – SID (2011): Berninger verlässt die NADA. 22.02.2011 [http://www.focus.de/sport/mehrsport/sportpolitik-doping-berninger-verlaesst-die-nada_aid_602386.html] (Stand: 15.10.2015)]

Sportinformationsdienst – SID (2015): WADA zeigt sich nach ARD-Film beunruhigt. [<http://www.sportschau.de/doping/wada-alarmiert-nach-geheimsache-doping-100.html>] (15.10.2015)]

Sportinformationsdienst – SID (2016a): 10 Anti-Doping-Agenturen für Russland-Ausschluss in Rio – Bach unter Druck. 17.07.2016 [<http://www.zeit.de/news/2016-07/17/olympia-10-anti-doping-agenturen-fuer-russland-ausschluss-in-rio---bach-unter-druck-17104405>] (Stand: 28.03.2017)]

Sportinformationsdienst – SID (2016b): Deutschlands Spitzenathleten planen Gründung einer Gewerkschaft. 28.10.2016 [<http://www.zeit.de/news/2016-10/28/sport-allgemein-deutschlands-spitzenathleten-planen-gruendung-einer-gewerkschaft-28083003>] (Stand: 28.03.2017)]

Sportinformationsdienst – SID (2016c): FAZ-Gastbeitrag zur Russland-Frage: Prokop vermutet bei Bach vorsätzliche Unterlassung. 20.12.2016 [<http://www.zeit.de/news/2016-12/20/sport-allgemein-faz-gastbeitrag-zur-russland-frage-prokop-vermutet-bei-bach-vorsaetzliche-unterlassung-20101208>] (Stand: 28.03.2017)]

Sportministerium Österreich (AT): (2016): Europarat
[<https://www.sportministerium.at/de/themen/europaeische-sportpolitik/europarat>
(Stand: 28.03.2017)]

Sportministerkonferenz – SMK (2015): Beschlüsse SMK 1977-2014
[<http://www.sportministerkonferenz.de/sites/default/files/dokumente/SMK-Beschluesse%201977-2014.pdf> (Stand: 15.10.2015)]

Sportministerkonferenz – SMK (2014): Sportministerkonferenz beschließt stärkere Beteiligung der Länder an der NADA-Finanzierung
[<http://www.sportministerkonferenz.de/aktuelles/sportministerkonferenz-beschließt-stärkere-beteiligung-der-länder-der-nada-finanzierung> (Stand 08.12.2014)]

Staatskanzlei Niedersachsen (2006): 833. Sitzung des Bundesrates am 11. Mai 2007
[http://www.stk.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1193&article_id=2620&_psmand=6#TOP12 (Stand: 15.10.2015)]

Stancke, Fabian (2015): Pechstein und der aktuelle Stand des Sportkartellrechts. In: *SpuRt* (2015/2). 46-51

Strang, Hanno/ Spitzer, Giselher/ Eggers, Erik/ Schnell, H.J. / Wisniewska, Yasmin (2013): Inhaltlicher Schlussbericht gemäß Schnittstellenkonzept zum Vorhaben „Doping in Deutschland von 1950 bis heute aus historisch-soziologischer Sicht im Kontext ethischer Legitimation“
[http://www.bisp.de/SharedDocs/Downloads/Aktuelles/Inhaltlicher_Bericht_HU.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 24.03.2016)]

Technische Universität München: Dopingdefinitionen
[<http://www.doping-prevention.sp.tum.de/de/doping-in-general/doping-definition.html> (Stand: 09.10.2014)]

Teetzel, Sarah. (2004): The road to WADA. Seventh International Symposium for Olympic Research. October. 213-224.

Thüringen (2016): Die Thüringer Landesregierung.
[<http://www.thueringen.de/th1/tsk/landesregierung/> (Stand: 28.03.2017)]

Tosun, Jale (2013): Environmental Policy Change in Emerging Market Democracies: Central and Eastern Europe and Latin America Compared. Toronto

Traxler, Franz (2010) The long-term development of organized business and its implications for corporatism: A cross-national comparison of membership, activities and governing capacities of business interest associations, 1980-2003. In: *European Journal of Political Research*. (49/1). 151-173.

Treib, Oliver (2015): Akteurzentrierter Institutionalismus. In: *Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut* (2015): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden 277-304

Tsebelis, George (2002): Veto Players. How Political Institutions Work. Princeton

UNESCO (2005): International Convention against Doping in Sport 2005. Paris
[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=31037&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (Stand: 15.10.2015)]

Vail, Mark I. (2007): From “welfare without work” to “buttressed liberalization – The shifting dynamics of labor market adjustment in France and Germany. in: *European Journal of Political Research*. (47/3). 334-358.

Veermersch, An (2006): The European Union and the fight against doping in sport: on the field or on the sidelines? In: *Entertainment and Sports Law Journal*. (4/1). 1-12

Vesper, Michael (2014): Der Sport straft schneller und härter als der Staat. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 11.11.2014
[<http://www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/doping/dosb-michael-vesper-zum-anti-doping-gesetz-in-deutschland-13260827.html> (Stand: 28.03.2017)]

Vocasport (2004): Improving employment in the field of sport in Europe through vocational training. [<http://eose.org/wp-content/uploads/2014/03/vocasport-Final-Report-English-Version.pdf> (Stand: 15.10.2015)]

von Winter, Thomas (2004): Vom Korporatismus zum Lobbyismus: Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. (35/4). 761-776.

Vöpel, Henning (2006a): Doping im Radsport als kollektives Gleichgewicht. HWWI Research Paper. (1/2). Hamburg

Vöpel, Henning (2006b): Anti-Doping-Gesetz ökonomisch unwirksam. In: *HWWI Update* (10). Hamburg. 3

Vorländer, Hans (2007): Die Freie Demokratische Partei (FDP). In: Decker, Frank/ Neu, Viola (Hrsg.): *Handbuch der deutschen Parteien*. Wiesbaden. 276-288

Welt Anti-Doping Agentur – WADA (2009): WADA-Code [http://www.sportministerium.at/files/doc/Antidoping/WADA_Code_09_deutsch1.pdf] (Stand 02.11.2014)]

Welt Anti-Doping Agentur – WADA (2015): WADA-Code [<https://www.wada-ama.org/en/resources/the-code/2015-world-anti-doping-code#.VDapV77rX-k>] (Stand: 09.10.2014)]

Welt Anti-Doping Agentur – WADA (2016a): Governance [<https://www.wada-ama.org/en/governance>] (Stand: 29.03.2017)]

Welt Anti-Doping Agentur – WADA (2016b): Foundation Board [<https://www.wada-ama.org/en/foundation-board>] (Stand: 29.03.2017)]

Welt Anti-Doping Agentur – WADA (2016c): Athlete Committee [<https://www.wada-ama.org/en/athlete-committee>] (Stand: 28.03.2017)]

Waddington, Ivan/ Smith, Andy (2009): *An Introduction to Drugs in Sport: Addicted to Winning?* London

Wagschal, Uwe (1996): *Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich*. Opladen

Walker, Ewald (2014): Jugend trainiert für Olympia. Kein Geld für das Bundesfinale. In: *Stuttgarter Zeitung*. 13.05.2014 [<http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.jugend-trainiert-fuer-olympia-kein-geld-fuer-das-bundesfinale.7046c4ee-9240-4655-b480-1fa2b0cdc173.html> (Stand: 08.12.2014)]

Weischenberg, Siegfried (1978): Die Außenseiter der Redaktion. Bochum

Wenzelburger, Georg/ *Zohlnhöfer*, Reimut (Hrsg./2015): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden

Wewer, Göttrik (2010): Die NADA gestern, heute und morgen. In: *Nationale Anti Doping Agentur Deutschland* (Hrsg.): Gründung. Wirkung und Perspektiven der NADA. Aachen. 53-99

Willke, Helmut (1998): Systemisches Wissensmanagement. Stuttgart

Wilke, Jürgen (2012): Funktionen und Probleme der Medien. [<http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/139163/funktionen-und-probleme?p=all> (Stand: 28.03.2017)]

Winkler, Joachim/ *Karhausen*, Ralf-Rainer (1985): Verbände im Sport. Eine empirische Analyse des Deutschen Sportbundes und ausgewählter Mitgliedsorganisationen. Schorndorf

ZeitOnline (2016a): Freiburg. Die Angst der Uni vor der Wahrheit. 01.03.2016 [<http://www.zeit.de/sport/2016-03/freiburg-kommission-doping-aufloesung-ruecktritt> (Stand: 24.03.2016)]

ZeitOnline (2016b): Adidas stoppt Sponsoring von Anti-Doping-Agentur. 25.10.2016 [<http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-10/nada-adidas-anti-doping-agentur-finanzielle-unterstuetzung> (Stand: 28.03.2017)]

Zeit Campus (2009): Ritalin. Ich bin ein Zombie, und ich lerne wie eine Maschine. ZEIT Campus. 18.02.2009 [<http://www.zeit.de/campus/2009/02/ritalin> (Stand: 09.10.2014)]

Zobel, Davina/ Kolb , Steffen (2015): Helden und Anti-Helden – Personalisierung im Radsport unter dem Aspekt der Funktionalität von Medien. Paper für die Tagung der Ad-hoc-Gruppe Mediensport und Sportkommunikation in der DGPK zum Thema „Sport und Medien“ am 5. und 6. Oktober in München [http://www.ifkw.uni-muenchen.de/lehrbereiche/meyen/tagung_medien_und_sport/radsport_helden_und_antihelden.pdf (Stand 29.03.2017)]

Zohlnhöfer, Reimut (2003): Einzelbesprechung von: Tsebelis, George: Veto Players. How Political Institutions Work. In: Politische Vierteljahresschrift. (41). 255-258

Zohlnhöfer, Reimut (2009): Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa. Baden-Baden

Parlamentsdrucksachen und Veröffentlichungen im Bundesgesetzblatt

Gesetz zur Bekämpfung von Doping im Sport (AntiDopG). In: Bundesgesetzblatt Jahrgang 2015 Teil I Nr. 51, ausgegeben zu Bonn am 17. Dezember 2015

Bundesrat (Drucksachen und Protokolle)

Bundesratsdrucksache (BRD) 858/93B: Beschlüsse des Bundesrates – Gesetz zu dem Übereinkommen vom 16. November 1989 gegen Doping. 17.12.1993

Bundesratsdrucksache (BRD) 1029/97B: Stellungnahme des Bundesrates – Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Arzneimittelgesetzes. 06.02.1998

Bundesratsdrucksache (BRD) 658/06: Gesetzesantrag des Freistaates Bayern – Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Dopings im Sport. 13.09.2006

Bundesratsdrucksache (BRD) 159/07B: Beschluss des Bundesrates – Gesetz zu dem Zusatzprotokoll vom 12. September 2002 zum Übereinkommen vom 16. November 1989 gegen Doping. 30.03.2007

Bundesratsdrucksache (BRD) 223/07B: Stellungnahme des Bundesrates – Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport. 11.05.2007

Bundesratsdrucksache (BRD) 263/13B: Stellungnahme des Bundesrates – Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften. 03.05.2013

Bundesratsdrucksache (BRD) 266/13: Gesetzesantrag des Landes Baden-Württemberg – Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Dopingbekämpfung. 10.04.2013

Bundesratsdrucksache (BRD) 266/13B: Gesetzentwurf des Bundesrats – Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Dopingbekämpfung. 29.11.2013

Bundesratsdrucksache (BRD) 126/1/15: Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt ... der 933. Sitzung des Bundesrates am 8. Mai 2015: Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Doping im Sport. 28.04.15

Bundesratsdrucksache (BRD) 126/15B: Stellungnahme des Bundesrates – Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Doping im Sport. 08.05.2015

Bundesratsdrucksache (BRD) 556/15B: Beschluss des Bundesrates – Gesetz zur Bekämpfung von Doping im Sport. 27.11.2015

Plenarprotokoll des Bundesrates (PP-BR) 917: Stenografischer Bericht 917. Sitzung. Berlin, Freitag, den 29. November 2013

Plenarprotokoll des Bundesrates (PP-BR) 922: Stenografischer Bericht 922. Sitzung. Berlin, Freitag, den 23. Mai 2014

Plenarprotokoll des Bundesrates (PP-BR) 939: Stenografischer Bericht 939. Sitzung. Berlin, Freitag, den 27. November 2015

Bundestag (Drucksachen und Protokolle)

Bundestagsdrucksache (BTD) 12/2015: Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht über den Stand der Unterzeichnung und Ratifizierung europäischer Abkommen und Konventionen durch die Bundesrepublik Deutschland. 29.01.1992

Bundestagsdrucksache (BTD) 12/4327 Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 16. November 1989 gegen Doping. 11.02.1993

Bundestagsdrucksache (BTD) 12/7469: Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung über den Stand der Unterzeichnung und Ratifizierung europäischer Abkommen und Konventionen durch die Bundesrepublik Deutschland. 29.04.1994

Bundestagsdrucksache (BTD) 12/7540: Unterrichtung durch die Bundesregierung – Anti-Doping-Bericht. 16.05.1994

Bundestagsdrucksache (BTD) 12/8051: Entschließungsantrag (SPD) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung – Drucksache 12/7540 – Anti-Doping-Bericht. 21.06.1994

Bundestagsdrucksache (BTD) 13/5215: Gesetzentwurf (SPD) – Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Doping und zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarates gegen Doping. 04.07.1996

Bundestagsdrucksache (BTD) 14/674: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 22. März 1999 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. 26.03.1999

Bundestagsdrucksache (BTD) 14/1032: Große Anfrage (CDU/CSU) Doping im Spitzensport und Fitnessbereich. 06.05.1999

Bundestagsdrucksache (BTD) 14/1707: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 27. September 1999 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. 01.10.1999

Bundestagsdrucksache (BTD) 14/1859: Unterrichtung durch die Bundesregierung – 9. Sportbericht der Bundesregierung. 26.10.1999

Bundestagsdrucksache (BTD) 14/1867: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage (CDU/CSU) – Drucksache 14/1032 – Doping im Spitzensport und Fitnessbereich. 27.10.1999

Bundestagsdrucksache (BTD) 14/2769: Entschließungsantrag (CDU/CSU) zu der Beratung der Großen Anfrage (CDU/CSU) – Drucksachen 14/1032, 14/1867 – Doping im Spitzensport und Fitnessbereich. 22.02.2000

Bundestagsdrucksache (BTD) 14/2918: Beschlussempfehlung und Bericht des Sportausschusses (5. Ausschuss) 1. zu dem Entschließungsantrag (CDU/CSU) – Drucksache 14/2769 – zu der Beratung der Großen Anfrage (CDU/CSU) – Drucksachen 14/1032, 14/1867 – Doping im Spitzensport und Fitnessbereich 2. zu dem Entschließungsantrag (FDP) – Drucksache 14/2918 – zu der Großen Anfrage (CDU/CSU) – Drucksachen 14/1032, 14/1867 – Doping im Spitzensport und Fitnessbereich. 28.09.2001

Bundestagsdrucksache (BTD) 14/5638: Schriftliche Fragen mit den in der Zeit vom 12. bis 23. März 2001 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. 23.03.2001

Bundestagsdrucksache (BTD) 14/6226: Schriftliche Fragen mit den in der Zeit vom 21. Mai bis 1. Juni 2001 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. 01.06.2001

Bundestagsdrucksache (BTD) 14/7004: Beschlussempfehlung und Bericht des Sportausschusses (5. Ausschuss) 28.09.2001

Bundestagsdrucksache (BTD) 14/7114: Große Anfrage (CDU/CSU) zur umfassenden und nachhaltigen Förderung der Entwicklung des Sports in Deutschland. 09.10.2001

Bundestagsdrucksache (BTD) 14/8865: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage – Drucksache 14/7114 (CDU) – Zur umfassenden und nachhaltigen Förderung der Entwicklung des Sports in Deutschland. 24.04.2002

Bundestagsdrucksache (BTD) 14/9517: Unterrichtung durch die Bundesregierung – 10. Sportbericht der Bundesregierung. 20.06.2002

Bundestagsdrucksache (BTD) 14/9509: Schriftliche Fragen mit den in der Zeit vom 10. bis 21. Juni 2002 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. 21.06.2002

Bundestagsdrucksache (BTD) 15/4967: Kleine Anfrage (FDP) Zweckmäßigkeit eines Anti-Doping-Gesetzes als Mittel zur Dopingbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland. 25.02.2005

Bundestagsdrucksache (BTD) 15/5085: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (FDP) – Drucksache 15/4967 – Zweckmäßigkeit eines Anti-Doping-Gesetzes als Mittel zur Dopingbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland. 14.03.2005

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/3712: Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zu dem Internationalen Übereinkommen vom 19. Oktober 2005 gegen Doping im Sport. 01.12.2006

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/3750: Unterrichtung durch die Bundesregierung – 11. Sportbericht der Bundesregierung. 04.12.2006

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/4012: Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zu dem Zusatzprotokoll vom 12. September 2002 zum Übereinkommen vom 16. November 1989 gegen Doping 09.01.2007

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/4077: Beschlussempfehlung und Bericht des Sportausschusses (5. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 16/3712 – Entwurf eines Gesetzes zu dem Internationalen Übereinkommen vom 19. Oktober 2005 gegen Doping im Sport. 17.01.2007

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/4097: Kleine Anfrage (FDP). Ziele und Wege einer effizienten Anti-Doping-Politik in der Bundesrepublik Deutschland 17.01.2007

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/4166: Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) – Bekämpfung des Dopings im Sport. 31.01.2007

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/4264: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage – Drucksache 16/4097 (FDP) – Ziele und Wege einer effizienten Anti-Doping-Politik in der Bundesrepublik Deutschland. 05.02.2007

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/4738: Beschlussempfehlung und Bericht des Sportausschusses (5. Ausschuss) 1. zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 16/5526; Drucksache 16/5937 – Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport; 2. zu dem Antrag (FDP) – Drucksache 16/4738 – Bekämpfung des Dopings im Sport vorantreiben und

Optimierungsmöglichkeiten ausschöpfen; 3. zu dem Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) – Drucksache 16/4166 – Bekämpfung des Dopings im Sport. 04.07.2007

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/5941: Entschließungsantrag (DIE LINKE) zu der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 16/5526, 16/5937 – Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport. 04.07.2007

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/5942: Entschließungsantrag (FDP) zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 16/5526, 16/5937 – Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport. 04.07.2007

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/5526: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Dopings im Sport. 30.05.2007

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/5684: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 11. Juni 2007 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. 15.06.2007

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/9552: Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung – Technikfolgenabschätzung (TA): TA-Projekt: Gendoping 12.06.2008

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/11174: Antrag (FDP) – Positive Auswirkungen des Sports auf die Gesellschaft nutzen und weiter fördern. 02.12.2008

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/11199: Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) – Maßnahmen für eine moderne und zukunftsfähige Sportpolitik auf den Weg bringen. 03.12.2008

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/11217: Antrag (CDU/CSU und SPD) – Gesellschaftliche Bedeutung des Sports. 03.12.2008

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/12624: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage Drucksache 16/12490 (DIE LINKE). Gesellschaftliche Kosten durch Doping am Arbeitsplatz. 14.04.2009

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/13058: Beschlussempfehlung und Bericht des Sportausschusses (5. Ausschuss) a) zu dem Antrag (CDU/CSU und SPD) – Drucksache 16/11217 – Gesellschaftliche Bedeutung des Sports; b) zu dem Antrag (FDP) – Drucksache 16/11174 – Positive Auswirkungen des Sports auf die Gesellschaft nutzen und weiter fördern; c) zu dem Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) – Drucksache 16/11199 – Maßnahmen für eine moderne und zukunftsfähige Sportpolitik auf den Weg bringen. 14.05.2009

Bundestagsdrucksache (BTD) 16/13579: Beschlussempfehlung und Bericht des Sportausschusses (5. Ausschuss) zu dem Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) – Drucksache 16/13175 – Dopingvergangenheit umfassend aufarbeiten 30.06.2009

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/2129: Antrag (CDU/CSU und FDP) Europa in Bewegung – Mit Kompetenz und Verantwortung für einen europäischen Mehrwert im Sport. 16.06.2010

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/2880: Unterrichtung durch die Bundesregierung – 12. Sportbericht der Bundesregierung. 03.09.2010

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/4639: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 31. Januar 2011 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. 04.02.2011

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/6152: Antrag (DIE LINKE) Die Förderung des Sports ist Aufgabe des Staates. 09.06.2011

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/7915: Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung. Pharmakologische Interventionen zur Leistungssteigerung als gesellschaftliche Herausforderung. 24.11.2011

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/8896: Antrag (SPD) – Doping an Olympiastützpunkten, Bundesleistungszentren und Bundesstützpunkten konsequent bekämpfen. 06.03.2012

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/9518: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 30. April 2012 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. 04.05.2012

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/10083: Beschlussempfehlung und Bericht des Sportausschusses (5. Ausschuss) zu dem Antrag (SPD) – Drucksache 17/8896 – Doping an Olympiastützpunkten, Bundesleistungszentren und Bundesstützpunkten konsequent bekämpfen. 26.06.2012

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/10737: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 17. September 2012 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. 21.09.2012

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/11320: Antrag (SPD) – Neue Struktur der Nationalen Anti Doping Agentur schaffen. 06.11.2012

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/12237: Beschlussempfehlung und Bericht des Sportausschusses (5. Ausschuss) zu dem Antrag (SPD) – Drucksache 17/11320 – Neue Struktur der Nationalen Anti Doping Agentur schaffen. 31.01.2013

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/13083: Gesetzentwurf (CDU/CSU und FDP) – Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften. 16.04.2013

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/13404: Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften. 08.05.2013

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/13468: Gesetzentwurf (SPD) – Entwurf eines Gesetzes zur Dopingbekämpfung im Sport (Anti-Doping-Gesetz – ADG). 14.05.2013

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/14015: Beschlussempfehlung und Bericht des Sportausschusses (5. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf (SPD) – Drucksache 17/13468 – Entwurf eines Gesetzes zur Dopingbekämpfung im Sport (Anti-Doping-Gesetz – ADG). 14.06.2013

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/14558: Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) – Wissenschaftliche Erkenntnisse über Doping in Deutschland seit 1950, Beteiligung des Bundes an Projekten zur Dopingforschung und deren Finanzierung durch den Bund. 13.08.2103

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/14577: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 12. August 2013 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. 16.08.2013

Bundestagsdrucksache (BTD) 17/14744: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 9. September 2013 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. 13.09.2013

Bundestagsdrucksache (BTD) 18/294: Gesetzentwurf des Bundesrates: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der strafrechtlichen Dopingbekämpfung. 15.01.2014

Bundestagsdrucksache (BTD) 18/517: Kleine Anfrage (DIE LINKE) – Konsequenzen aus der Studie „Doping in Deutschland von 1950 bis heute aus historisch-soziologischer Sicht im Kontext ethischer Legitimation“. 11.02.2014

Bundestagsdrucksache (BTD) 18/2308: Antrag (DIE LINKE) – Anti-Doping-Gesetz für den Sport vorlegen. 07.08.2014

Bundestagsdrucksache (BTD) 18/3171: Kleine Anfrage (DIE LINKE) – Dopingbekämpfung in Deutschland – Fortführung der Aufarbeitung und Schlussfolgerungen für die Zukunft. 10.11.2014

Bundestagsdrucksache (BTD) 18/3523: Unterrichtung durch die Bundesregierung – 13. Sportbericht der Bundesregierung. 05.12.2014

Bundestagsdrucksache (BTD) 18/4898: Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Doping im Sport. 13.05.2015

Bundestagsdrucksache (BTD) 18/5178: Kleine Anfrage (DIE LINKE) – Konsequenzen aus der Studie „Doping in Deutschland von 1950 bis heute aus historisch-soziologischer Sicht im Kontext ethischer Legitimation“. 11.02.2014

Bundestagsdrucksache (BTD) 18/6677: Beschlussempfehlung und Bericht des Sportausschusses (5. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 18/4898 – Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Doping im Sport. 11.11.2015

Bundestagsdrucksache (BTD) 18/6687: Entschließungsantrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 18/4898, 18/6677 – Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Doping im Sport. 11.11.2015

Bundestag (BT) (2009): 40 Jahre Sportausschuss. [https://www.bundestag.de/blob/190780/37d5fc948df759921a7361f087ef2bc6/broschuere_40_jahre_sportausschuss-data.pdf (Stand: 28.03.2017)]

Bundestag – Webarchiv (2010): Sportausschuss – Archiv der Tagesordnungen 16. Wahlperiode [http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1253&id=1134 (Stand 24.03.2016)]

Bundestag – Webarchiv (2013): Sportausschuss – Archiv der Tagesordnungen 17. Wahlperiode [http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2929&id=1223 (Stand 24.03.2016)]

Bundestag – Webarchiv (2016): Sportausschuss – Archiv der Tagesordnungen 18. Wahlperiode [https://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a05/Tagesordnungen/Tagesordnungen (Stand 24.03.2016)]

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 12/150: Stenographischer Bericht. 150. Sitzung – Bonn, Freitag, den 26. März 1993

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 12/189: Stenographischer Bericht. 189. Sitzung – Bonn, Donnerstag, den 11. November 1993

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 13/41: Stenographischer Bericht. 41. Sitzung – Bonn, Donnerstag, den 1. Juni 1995

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 13/125: Stenographischer Bericht. 125. Sitzung – Bonn, Donnerstag, den 26. September 1996

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 14/87: Stenographischer Bericht. 87. Sitzung – Berlin, Donnerstag, den 17. Februar 2000

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 14/95: Stenographischer Bericht. 95. Sitzung – Berlin, Donnerstag, den 23. März 2000

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 14/198: Stenographischer Bericht. 198. Sitzung – Berlin, Donnerstag, den 8. November 2001

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 15/54: Stenografischer Bericht. 54. Sitzung – Berlin, Freitag, den 27. Juni 2003

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 16/9: Stenographischer Bericht. 9. Sitzung – Berlin, Freitag, den 16. Dezember 2005

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 16/79: Stenographischer Bericht. 79. Sitzung – Berlin, Donnerstag, den 01. Februar 2007

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 16/102: Stenographischer Bericht. 102. Sitzung – Berlin, Mittwoch, den 13. Juni 2007

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 16/108: Stenographischer Bericht. 108. Sitzung – Berlin, Donnerstag, den 5. Juli 2007

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 16/166: Stenographischer Bericht. 166. Sitzung – Berlin, Donnerstag, den 5. Juni 2008

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 16/193: Stenographischer Bericht. 193. Sitzung – Berlin, Donnerstag, den 4. Dezember 2008

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 16/230: Stenographischer Bericht. 230. Sitzung – Berlin, Donnerstag, den 2. Juli 2009

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 17/85: Stenografischer Bericht 85. Sitzung – Berlin, Freitag, den 21. Januar 2011

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 17/204: Stenografischer Bericht 204. Sitzung – Berlin, Donnerstag, den 8. November 2012

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 17/225: Stenografischer Bericht 225. Sitzung – Berlin, Donnerstag, den 28. Februar 2013

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 17/250: Stenografischer Bericht 250. Sitzung – Berlin, Donnerstag, den 27. Juni 2013

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 18/63: Stenografischer Bericht. 63. Sitzung – Berlin, Donnerstag, den 6. November 2014

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 18/107: Stenografischer Bericht. 107. Sitzung – Berlin, Freitag, den 22. Mai 2015

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages (PP-BT) 18/137: Stenografischer Bericht. 137. Sitzung – Berlin, Freitag, den 13. November 2015

Sportausschuss (Drucksachen und Protokolle)

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Ausschussdrucksache 17(5)172: Schreiben an die Ausschussvorsitzende von Henk Erik Meier (WWU Münster). 07.01.2013

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Ausschussdrucksache 17(5)200: Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) – 82. Sitzung des Sportausschusses am 2. September 2013 zu TOP 1 „Abschlussbericht zum Forschungsprojekt Doping in Deutschland von 1950 bis heute aus historisch-soziologischer Sicht im Kontext ethischer Legitimation“. 30.08.2013

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Ausschussdrucksache 18(5)100:
Stellungnahme von Robert Harting und Betty Heidler zum „Referentenentwurf für ein Gesetz zur Bekämpfung von Doping im Sport“. o.D.

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Ausschussdrucksache 18(5)107:
Stellungnahme des DOSB zum Anti-Doping-Gesetz. 09.06.2015

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Ausschussdrucksache 18(5)112:
Stellungnahme Anti-Doping Gesetz durch die Athletenkommission des Deutschen Behindertensportverbandes (DBS). 11.06.2015

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Protokoll (SpA-P) 16/17:
Wortprotokoll. 17. Sitzung – Berlin, den 27.09.2006

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Protokoll (SpA-P) 16/36:
Kurzprotokoll. 36. Sitzung. – AUSZUG – Berlin, den 04.07.2007

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Protokoll (SpA-P) 16/49:
Wortprotokoll. 49. Sitzung – Berlin, den 12.03.2008

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Protokoll (SpA-P) 17/34:
Wortprotokoll. 34. Sitzung – Berlin, den 08.06.2011

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Protokoll (SpA-P) 17/59:
Kurzprotokoll. 59. Sitzung – Berlin, den 26.09.2012

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Protokoll (SpA-P) 17/65:
Kurzprotokoll. 65. Sitzung – AUSZUG – Berlin, den 28.11.2012

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Protokoll (SpA-P) 17/63:
Kurzprotokoll. 63. Sitzung – Berlin, den 07.11.2012

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Protokoll (SpA-P) 17/68:
Kurzprotokoll. 68. Sitzung – Berlin, den 16.01.2013

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Protokoll (SpA-P) 17/69:
Wortprotokoll. 69. Sitzung – Berlin, den 30.01.2013

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Protokoll (SpA-P) 17/79:
Kurzprotokoll. 79. Sitzung – Berlin, den 05.06.2013

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Protokoll (SpA-P) 17/81:
Kurzprotokoll. 81. Sitzung – Berlin, den 26.06.2013

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Protokoll (SpA-P) 17/82:
Wortprotokoll. 82. Sitzung – Berlin, den 02.09.2013

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Protokoll (SpA-P) 18/32:
Wortprotokoll. 32. Sitzung – Berlin, den 17.06.2015

Sportausschuss des Deutschen Bundestages – Protokoll (SpA-P) 18/39:
Kurzprotokoll. 39. Sitzung – Berlin, den 11.11.2015

Interviews

Böhm, Gerhard (2014) Abteilungsleiter Sport im Bundesministerium des Innern.
Interview durchgeführt am 09.05.2014 in Bonn

Freitag, Dagmar MdB (2014) Mitglied des Bundestages seit 1994, Vorsitzende des Sportausschusses seit 2009. SPD. Interview durchgeführt am 27.06.2014 in Berlin

Gienger, Eberhard MdB (2014) Mitglied des Bundestages seit 2002, sportpolitischer Sprecher der CDU-Bundestagsfraktion. Interview durchgeführt am 30.06.2014 in Berlin

Gotzmann, Dr. Andrea (2014) Vorstandsvorsitzende der NADA, Mitglied im Aufsichtsrat des Instituts der Nationalen Anti-Doping Organisationen (iNADO). Interview durchgeführt am 28.05.2014 in Bonn

Günther, Joachim (2014) Mitglied des Bundestages von 1990-2013. Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen, Städtebau von 1991-1998. FDP. Interview telefonisch durchgeführt am 10.05.2014

Hahn, Dr. André MdB (2014) Mitglied des Bundestages seit 2013, sportpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion Die Linke. Interview durchgeführt am 30.06.2014 in Berlin

Hensel, Frank (2014) Generaldirektor des Deutschen Leichtathletik-Verbandes (DLV). Interview durchgeführt am 06.08.2014 in Darmstadt

Kistner, Thomas (2014) Sportredakteur Süddeutsche Zeitung. Interview telefonisch durchgeführt am 09.10.2014

Kornbeck, Jacob (2013) Policy Officer Sport Unit, DG Education & Culture, European Commission. Interview durchgeführt am 20.12.2013 in Köln

Meier, Prof. Dr. Henk Erik (2014) Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Interview durchgeführt am 22.04.2014 in Münster

Schreiber, Henning (2014) Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJKS NRW). Koordinator „Arbeitsgruppe Doping“ der Sportministerkonferenz. Interview durchgeführt am 05.09.2014 in Düsseldorf

Seppelt, Hajo (2015) Journalist – u.a. für ARD und Deutschlandfunk. Interview telefonisch durchgeführt am 14.01.2015

Vesper, Dr. Michael (2014) Generalsekretär Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB). Interview durchgeführt am 29.04.2014 in Frankfurt

von Cramon-Taubadel, Viola (2014) Mitglied des Bundestages von 2009-2013. Bündnis 90/Die Grünen. Interview durchgeführt am 22.01.2014 in Köln