



BDK Bundesgeschäftsstelle | Poststraße 4-5 | D-10178 Berlin

Deutscher Bundestag
Vorsitzender des Ausschusses
für Gesundheit
Dr. Edgar FRANKE MdB
11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
18(14)0186(1)
gel. VB zur öAnhörung am 06.07.
16_NPS
24.06.2016

Ihr/e Zeichen/Nachricht vom

Ihr/e Ansprechpartner/in

André Schulz

Funktion

Bundesvorsitzender

E-Mail

andre.schulz@bdk.de

Telefon

+49 (0) 30 2463045-0

Telefax

+49 (0) 30 2463045 29

Berlin, 22. Juni 2016

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Gesetz zur
zur Bekämpfung der Verbreitung neuer psychoaktiver Stoffe, Bundestagsdruck-
sache 18/8579 vom 30.05.2016, und zum Antrag der Fraktion Die Linke, Für ei-
ne zeitgemäße Antwort auf neue psychoaktive Substanzen, Bundestagsdruck-
sache 18/8459 vom 13.05.2016**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Einladung zur Anhörung und zur Möglichkeit der Stellungnah-
me.

Die Drogenpolitik steht beim Bund Deutscher Kriminalbeamter seit jeher auf der Agenda.
Mit der Fachtagung Kripo International am 10. und 11. September 2014 in Leipzig unter
der Überschrift „Der aussichtslose Kampf gegen die Drogen - Ist Legalisierung die Ant-
wort?“ haben wir uns einer Debatte geöffnet, in der alle derzeit im politischen Raum ver-
tretenen Denkmodelle vertreten waren (www.kripointer.de)¹.

Unsere aktuelle Ausrichtung ist durch einen Bundesvorstandsbeschluss definiert:

**Der BDK setzt sich für einen repressiven Umgang mit Anbietern illegaler Drogen
und eine nicht-repressive Politik im Umgang mit Konsumenten ein.**

Die Hersteller der NPS haben in der Vergangenheit wie von uns erwartet schon vor dem
Inkrafttreten der jeweiligen Änderung betäubungsmittelrechtlicher Vorschriften reagiert
und die betäubungsmittelrechtlich erfassten Stoffe durch andere Wirkstoffe mit einem
vergleichbaren oder sogar noch drastischeren Wirkungsspektrum ersetzt.

¹ Siehe „der kriminalist“ 10/2014



In diesem Kontext haben wir in der Vergangenheit (seit 2010) fortlaufend eine Diskussion über eine Gesetzesinitiative gefordert, die den Umgang von ganzen Stoffgruppen gesetzlich normiert². Der BDK begrüßt aus diesen Gründen daher alle Maßnahmen, die nachweislich wirksam sind, um die von diesen Substanzen ausgehenden Gefahren einzudämmen und ihre Verbreitung und ihren Konsum zu reduzieren. Folglich befürwortet der Bund Deutscher Kriminalbeamter den o.g. Gesetzentwurf ausdrücklich.

Nachfolgend darf ich auf einzelne bestimmte Kernpunkte des Gesetzentwurfes eingehen:

Notwendigkeit der gesetzlichen Regelung

Die neuen psychoaktiven Substanzen stellen aus unsere Sicht ein besonderes Gefahrenpotential dar. Sie werden als legale Alternative zu illegalen Drogen zumeist über das Internet zur Täuschung als zweckentfremdete Produkte, z.B. als "Badesalze" im unverbindlichen Wellness-Design, als "Kräutermischungen" oder "Lufterfrischer" angeboten und vermarktet. Oftmals werden die Produkte in bunten Verpackungen mit exotischen Namen wie beispielsweise Jamaican Gold, Mojo, Mava, Explosion, Rush Hour verkauft. In der Gesamtschau soll der objektive Betrachter über die Inhaltsstoffe und den Verwendungszweck getäuscht werden. Die skrupellosen gewerbsmäßig agierenden Produzenten vermerken dennoch auf perfide Art und Weise z.B. auf den Verpackungen der Badesalze Warnhinweise wie „Gebrauch nicht unter 18 Jahren“ oder "Substanz ist nicht zum menschlichen Konsum bestimmt". Es verbietet sich an dieser Stelle ein Vergleich mit der in § 20 Apothekenbetriebsordnung (ApBetrO) normierten Garantenpflicht des Apothekers, durch Information und Beratung im Umgang mit Arzneimitteln über Gefahren aufzuklären. Gleichzeitig werden die Produkte in einer chemischen Struktur (Salz, Base, biogene Trägerstoffe wie Kräuter – z.B. Malve etc.) angeboten, so dass sie injiziert, über Schleimhäute aufgenommen, geschluckt oder geraucht werden können. Tatsächlich beinhalten diese Produkte nämlich psychoaktiv wirksame Substanzen, die sogenannte "Research Chemicals". Sie lösen ähnliche psychoaktive Effekte wie die bekannten Betäubungsmittel THC, Kokain etc. aus. In Szenekreise gelten sie daher als „Ersatzdroge“. Unerfahrene Erziehungsberechtigte können die Gefährlichkeit der Stoffe und den Nutzen dieser Produkte somit überhaupt nicht einschätzen. Hierdurch wird der eigentliche Konsumzweck verschleiert.

Bislang gibt es zudem nur wenige gesicherte Erkenntnisse über akute oder langfristige gesundheitliche Beeinträchtigungen. Synthetische Cannabinoide können aber z.B. psychotische Episoden, Panikattacken, Herzrasen (Tachykardie), Bluthochdruck, Übelkeit und Krämpfe hervorrufen und möglicherweise auch Organe schädigen. Es gibt den begründeten Verdacht, dass synthetische Cannabinoide wesentlich gesundheitsschädlicher sind als herkömmliches Cannabis. Diese Annahme rührt daher, dass diese synthetischen Substanzen zumeist volle Agonisten an Cannabinoidrezeptoren sind, während THC ein Teilagonist ist (d.h. die maximal erreichbare Wirkung ist bei den synthetischen Cannabinoiden wesentlich stärker). Darüber hinaus gibt es erste Hinweise auf ein krebserregendes Potenzial einiger Wirkstoffe. Zudem gibt es Erfahrungsberichte, die darauf hindeuten, dass einige dieser Substanzen ein starkes Abhängigkeitspotenzial besitzen. Zusätzlich kann es durch unbekannte Inhaltsstoffe oder zu hohe Beimengungen in Räuchermissionen sowie bedingt durch die starke Wirksamkeit aufgrund der Rezeptorbindung ei-

² <https://www.bdk.de/der-bdk/positionspapiere/drogenpolitik> http://www.suchtfraagen.de/landesstellenbrief/2016/2016_03/Bund_Deutscher_Kriminalbeamter_%20e.%20V...pdf
<https://www.bdk.de/der-bdk/aktuelles/pressemitteilungen/zahl-der-drogentoten-auch-2014-weiter-gestiegen>, zuletzt angesehen am 25.06.2016, Bundesvorstandsbeschluss September 2010

niger synthetischer Cannabinoide leicht zu Überdosierungen kommen. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass Produkte mit ein- und derselben Bezeichnung verschiedene Mengen und Arten synthetischer Cannabinoide enthalten können; insofern besteht beim Konsumenten keine Sicherheit darüber, was eigentlich konsumiert wird³. Die Hersteller reagieren erwartungsgemäß schon vor dem Inkrafttreten der jeweiligen BtMÄndV und ersetzen die betäubungsmittelrechtlich erfassten Stoffe durch andere Wirkstoffe mit einem vergleichbaren oder sogar noch drastischeren Wirkungsspektrum.

Nach unserer Ansicht kann das Auftauchen dieser Substanzen übrigens weniger mit der Verbotslage von Cannabis begründet werden als vielmehr mit dem Trend und dem Wunsch auf der Konsumentenseite nach schnellerer und intensiverer Wirkung von Substanzen (siehe auch Crackproduktion, Herstellung von Flex-Kokain, Herstellung besonderer Konsumutensilien, z.B. sog. Eimer-Rauchen⁴). Zudem ist als Konsummotiv die fehlende Nachweisbarkeit bei gängigen Drogentests und Neugierde bekannt. Von den meisten der regelmäßigen Konsumenten dieser neuen Produkte ist bekannt, dass sie parallel auch Marihuana bzw. Haschisch konsumieren.

Der expandierende Markt stellt in den nächsten Jahren für die Gesundheitspolitik eine große Herausforderung dar. Der offene Verkauf über das Internet, das sich ständig erweiternde Angebot der Hersteller und die fehlenden Informationen über die Inhaltsstoffe und die Gefährlichkeit der Stoffe bilden dabei die größten Probleme. Beispielhaft wird hier z.B. auf den stimulanten Stoff 4,4-DMAR oder das Opioid MT-45 verwiesen, die in Europa als Ursache für 59 Todesfälle der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Sucht gemeldet wurden.

Die Gefährlichkeit dieser Stoffe für den Einzelnen und die Bevölkerung lässt nach unserer Ansicht und auf der Grundlage des aktuellen Forschungsstandes keine andere Handhabung als die gesetzliche Normierung des Umgangs mit diesen Stoffen zu. Mit der gleichen Zielsetzung regelt der Bundesgesetzgeber den Umgang mit Betäubungsmitteln, Arzneimitteln, Waffen oder Sprengstoff. Die Unterstellung von Stoffgruppen stellt zudem eine richtige Weichenstellung dar, um dem volatilen Marktangebot entgegenzutreten.

Entkriminalisierung von Konsumenten

Der Bund Deutscher Kriminalbeamter hat sich für eine Entkriminalisierung von Konsumenten bei der Anwendung des BtMG eingesetzt. Bei der Verfolgung der dem BtMG unterstellten Delikte muss konstatiert werden, dass bei einem Anteil von ca. 70 % an Konsumentendelikten und einer unökonomischen Bearbeitung Ermittlungsressourcen für die Bekämpfung des Handels mit und des Anbaus von BtM unnötig gebunden werden. Diese Zahlen der mit repressiven Maßnahmen überzogenen Konsumenten stehen der Feststellung, dass die Strafverfolgung nur Ultima Ratio sein darf, gegenüber. Die Bearbeitung von "Konsumentendelikten" erfolgt in den Polizeibehörden in der Bundesrepublik in unterschiedlicher Intensität. Es gibt regional unterschiedliche Absprachen mit den zuständigen Staatsanwaltschaften, die mittlerweile einer vereinfachten Bearbeitung von Konsumentenvorgängen zugestimmt haben (Vernichten von Kleinstmengen an Cannabis bei der Polizei, Verzicht oder Vereinfachung bei der Gewährung des rechtlichen Gehörs bei definierten Sachverhalten).

³ Vergleiche <https://legal-high-inhaltsstoffe.de/de/fachkr%C3%A4fte.html> zuletzt angesehen am 25.06.2016

⁴ Durch Unterdruck werden Flaschen mit Cannabisrauch gefüllt dann durch Überdruck wird der Rauch eingeatmet - dadurch kann eine ganze Konsumeinheit (Joint) innerhalb einer Sekunde konsumiert werden

Daher begrüßt der BDK, dass Konsumentendelikte in diesem Gesetz im Rahmen eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens abgearbeitet und Konsumeinheiten eingezogen werden können, ohne dass ein Strafverfahren eingeleitet werden muss.

Im Rahmen einer Evaluation dieser Gesetzeslage im Zusammenhang mit den im weiteren Verlauf skizzierten Ansätzen zur Prävention und Suchtberatung wäre zu prüfen, ob neben den bereits bestehenden Argumenten für eine Entkriminalisierung von Konsumenten auch weiteren tatsächlichen Fakten generiert werden können, um diesen Schritt auch im BtMG umzusetzen.

Prävention und Suchtberatung

Es wäre nach unserer Ansicht im Rahmen dieses Gesetzesentwurfs über eine Ausdehnung der Datenübermittlungsmöglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden im präventiven Sinn zu diskutieren. Gemäß Anlage 4 (zu den §§ 11, 13 und 14 FEV) besteht bei einer Abhängigkeit von Betäubungsmitteln im Sinne des Betäubungsmittelgesetzes oder von anderen psychoaktiv wirkenden Stoffen sowie im Falle der missbräuchlichen Einnahme (regelmäßig übermäßiger Gebrauch) von psychoaktiv wirkenden Arzneimitteln und anderen psychoaktiv wirkenden Stoffen weder eine Eignung oder bedingte Eignung zum Führen von Kraftfahrzeugen. In diesen Fällen informieren die Strafverfolgungsbehörden die Fahrerlaubnisbehörden über den festgestellten Sachverhalt.

Die Ursache des Konsums dieser Stoffe wird in diesem Zusammenhang jedoch nicht detektiert, das Ziel der Abstinenz beim Konsumenten nur mittelbar verfolgt. Daher fordern wir die Beteiligung professioneller Institutionen mittels Datenüberlassung durch die Strafverfolgungsbehörden im Rahmen des im Grundgesetz festgeschriebenen Sozialstaatsprinzips, der Daseinsvorsorge und Gesundheitsvorsorge ähnlich wie im portugiesischen Rechtssystem, um dem Konsumenten Hilfestellung anbieten zu können.

Auch wenn entsprechend der Gesetzesmaterialien in dem hier zu bewertenden NpSG im Gegensatz zum BtMG nur vermutlich gering psychoaktiv und nicht als besonders gesundheitsgefährdende Stoffgruppen aufgeführt werden (sollen), kann deren Suchtpotential aufgrund fehlender wissenschaftlicher Erkenntnisse nicht in ausreichendem Maße bewertet werden. Zudem ist zu prognostizieren, dass sich, wie die Vergangenheit lehrt, Stoffe erst nach der Markteinführung als besonders gesundheitsgefährdend herausstellen und somit auch in Zukunft nur sukzessive und mittelfristig in anzupassende Verbotsergänzungen aufgenommen werden können. Aufgrund dieser Sachlage erinnern wir beispielsweise an den Erfolg des evaluierten und erfolgreichen Angebotes FreD (Frühintervention bei erstauffälligen Drogenkonsumenten). Der Erfolg hängt von der Option ab, zum bestmöglichen Zeitpunkt Kontakt zu den jungen Menschen aufzunehmen. Das gilt übrigens auch für Jugendliche, die nach dem Konsum von Alkohol auffällig werden. Der Polizei und Justiz bleibt im Rahmen des BtMG hier die Vermittlerrolle. Durch ihre Tätigkeit kann gewährleistet werden, dass die Beratungsstellen Zugriff auf die Jugendlichen erhalten. Die nachhaltige Präventionsarbeit wird bei den Beratungsstellen von Fachpersonal geleistet. Diese Vermittlerrolle ist in diesem Gesetz nicht vorgesehen. Es ist hier anzumerken, dass nach einer Vermittlung das Angebot der Suchtberatung oder Präventionsfachstelle von den Betroffenen vermehrt angenommen wird, wenn es mit Vorteilen verbunden ist wie eine Einstellung des Ermittlungsverfahrens nach erfolgreicher Teilnahme. Ein entsprechendes Druckmittel scheint hier offensichtlich notwendig zu sein, die Konsumenten in diese Beratungsnetzwerke zu überführen und wäre demnach auch in diesem Gesetz zu implementieren.

Rechtsrahmen in der Europäischen Union

Entsprechend den Ausführungen im Entwurf bestehen im europäischen Umfeld nur Mindestvorgaben zur Regelung und Sanktionierung des Umgangs mit einzelnen konkret bestimmten Stoffen. Den Vertragsstaaten der Vereinten Nationen und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union steht es frei, darüber hinausgehende Verbots- und Strafvorschriften für den Umgang mit NPS zu erlassen, die auch ganze Stoffgruppen betreffen können. Eine dem vorliegenden Gesetz vergleichbare Regelung wurde bereits in einer Reihe von Staaten wie Österreich, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich geschaffen. So hat beispielsweise Österreich mit dem Neue-Psychoaktive-Substanzen-Gesetz eine ähnliche, die Suchtstoffgesetzgebung ergänzende Stoffgruppenregelung in Kraft gesetzt (Neue-Psychoaktive-Substanzen-Verordnung vom 16. Juli 2012).

Gleichwohl muss in darauf hingewiesen werden, dass die benannten Stoffe hauptsächlich über das Internet angeboten und verkauft werden. Zumindest im europäischen Rechtsrahmen sind Ermittlungen über die Grenzen der einzelnen Mitgliedsstaaten hinweg notwendig. Das Prinzip der „beiderseitigen Strafbarkeit“ ist nach wie vor bedeutsam sowohl im Rechtshilfe- als auch im Strafanwendungsrecht. Auch wenn sich im europäischen Rechtssystem das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung federführend durchsetzt besteht im Kontext der zukünftig auch im deutschen Gesetzesrahmen implementierten Europäischen Ermittlungsanordnung Hemmnisse für die Umsetzung von ersuchten Ermittlungsmaßnahmen, wenn diese in einem vergleichbaren innerstaatlichen Fall nicht zur Verfügung stehen würden. Es ist daher nach unserer Ansicht auf internationaler Ebene darauf hinzuwirken, dass in der EU und angrenzenden Staaten entsprechende Strafnormen etabliert werden um internationale Ermittlungen zu ermöglichen.

Kriminalitätsbekämpfung im Internet - kriminalpolitische Forderungen

Wie bereits erwähnt werden die NPS überwiegend im Internet verkauft und die Produkte entsprechend beworben. Die Dimensionen des Handels mit psychotropen Substanzen im Internet dürften nach ersten Erkenntnissen und der Bewertung einzelner Ermittlungsverfahren das jährlich gemeldete Hellfeld an Straftaten im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität um ein Vielfaches übersteigen. Bei der Bekämpfung dieser Kriminalität ist die Zusammenarbeit von Fachdienststellen der Betäubungsmittelkriminalität und der Cybercrimedienststellen bundesweit ein erfolgskritischer Faktor. Neben den einzelnen Verkaufshandlungen ist ebenso die datentechnische Infrastruktur in den Fokus der Ermittlungen zu rücken. Wie in vielen anderen Fällen zeigen sich auch hier die zunehmend komplexeren Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität. Diesen Herausforderungen können die Länder nur mit einer speziell ausgebildeten und fortgebildeten Kriminalpolizei begegnen. Ebenso müssen in den Bundesländern Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Cyberdelikte eingerichtet werden, damit dieses Phänomen zentral bearbeitet werden kann. Die Bundesländer haben es im Bereich der Justiz versäumt die bereits veränderten organisatorischen Rahmenbedingung bei den Polizei- und Zolldienststellen entsprechend anzupassen. Eine kriminalpolitisch nachhaltige Strategie ist wie in anderen Handlungsfeldern auch hier leider nicht ressortübergreifend umgesetzt worden.

Die bereits auf polizeilicher Ebene vorhandenen technischen und personellen Ressourcen sind zukünftig zwangsläufig auszubauen. Nationale wie internationale Ermittlungen werden zu einer steigenden Anzahl von Ermittlungsverfahren führen. Internationale Behörden werden sich vermehrt mit entsprechenden Erwartungshaltungen und Rechtshilfeersuchen an die deutschen Dienststellen wenden. Die bis dato bekannt gewordenen Ermittlungsverfahren richteten sich zudem oft gegen eine Vielzahl von Beschuldigten (1000 Beschuldigte und mehr).



Die Legislative sollte aus unserer Sicht die geltenden Gesetze vor dem Hintergrund des dynamischen Handels von psychotropen Substanzen im Internet neu bewerten. Der aktuelle Rechtsrahmen strafprozessualer Ermittlungsmöglichkeiten und Zuständigkeitsregelungen im Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) wurde der Internetkriminalität nicht im erforderlichen Maß angepasst.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'AS', with a long horizontal flourish extending to the left.

André Schulz
Bundesvorsitzender