

Goethe-Universität | 60629 Frankfurt am Main  
Fachbereich Erziehungswissenschaften | Centre for Drug Research

An den  
Vorsitzenden des Gesundheitsausschusses  
des Deutschen Bundestages  
Dr. Edgar Franke MdB

**Deutscher Bundestag**

Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache

18(14)0186(6)

gel. ESV zur öAnh am 06.07.

2016\_NPS

30.06.2016

**Stellungnahme zur Anhörung im Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Gesetz zur Bekämpfung der Verbreitung neuer psychoaktiver Stoffe“ (BT-Drucksache 18/8579) und zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Für eine zeitgemäße Antwort auf neue psychoaktive Substanzen“ (BT Drucksache 18/8459) am 6.7.2016**

**Anmerkung: Dies ist eine Stellungnahme als Einzelsachverständiger, die aber auch stellvertretend für den als Institution geladenen Schildower Kreis gilt.**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

der vorliegende Antrag zu einem NpSG enthält interessante Ansätze, die bislang in der deutschen Drogengesetzgebung unbekannt waren; allen voran die Maßgabe, dass der bloße Besitz straflos bleiben soll. Diesen Aspekt begrüße ich ausdrücklich, zumal sich mittlerweile eine große Mehrheit relevanter Expert\_innen für eine generelle Entkriminalisierung von Eigenkonsummengen psychoaktiver Substanzen einsetzt. Die Erfahrungen aus anderen Ländern haben gezeigt, dass eine solche Maßnahme weitaus mehr positive als negative Effekte mit sich bringt und dass insbesondere der Konsum der entkriminalisierten Substanzen nicht ansteigt. Zuletzt zeigten dies aktuelle Zahlen aus Colorado, wo nach der legalen Regulierung von Cannabis der Gebrauch unter Jugendlichen sogar gesunken ist<sup>1</sup>. Daher spreche ich mich nachdrücklich dafür aus, dass – falls das Gesetz verabschiedet werden sollte – eben dieser Aspekt beibehalten bzw. noch erweitert werden soll (siehe nächsten Absatz). Der Innenausschuss des Bundesrates hatte kürzlich bereits empfohlen, auf diese faktische Entkriminalisierung zu verzichten<sup>2</sup>, mit dem Argument der „Abschreckung“. Eben diese Abschreckung funktioniert schon bei den illegalen Drogen kaum. Allerdings wird die Prämisse der Nicht-Kriminalisierung des Eigengebrauchs offensichtlich unterlaufen durch die Bestimmungen hinsichtlich der „Anstiftung zum Inverkehrbringen“. Wie in den Erläuterungen zum Gesetz deutlich wird, fällt

30.6.2016

Fachbereich  
Erziehungswissenschaften

Institut für Sozialpädagogik und  
Erwachsenenbildung  
Centre for Drug Research

Dr. Bernd Werse

Besucheradresse  
Campus Westend | PEG-Gebäude  
Theodor-W.-Adorno-Platz 6  
60323 Frankfurt am Main

Postadresse  
60629 Frankfurt am Main  
Germany

Telefon +49 (0)69 798 36386

werse@em.uni-frankfurt.de  
[www.uni-frankfurt.de/cdr](http://www.uni-frankfurt.de/cdr)

Sekretariat:

Brigitte Eller +49 (0)69 798- 36436

<sup>1</sup> <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/06/21/colorado-survey-shows-what-marijuana-legalization-will-do-to-your-kids/>

<sup>2</sup> [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0201-0300/231-1-16.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0201-0300/231-1-16.pdf?__blob=publicationFile&v=1)

demnach jeder Kauf über einen Online-Shop (neben der Versorgung durch Freunde/Bekannte die häufigste Quelle für NPS Konsumierende) in diesen Deliktbereich<sup>3</sup>. Dies könnte zu der absurden Situation führen, dass ein Konsument, der sich NPS bei einem Dealer besorgt, straflos bleibt, während ein anderer, der sich die Substanzen online bestellt hat, eine Strafe zu erwarten hat. Das ist gerade aus Aspekten der Schadensminimierung ausgesprochen kontraproduktiv, da man zumindest beim Kauf von Reinsubstanzen („Research Chemicals“) von einer relativ hohen Produktsicherheit ausgehen kann, die ein Dealer nicht bieten kann. Insgesamt unterscheiden sich die Bestimmungen zur Straflosigkeit von Konsumierenden somit nur geringfügig von denen, die im BtMG für illegale Substanzen festgelegt sind.

Abgesehen von diesem Aspekt gibt es diverse weitere Punkte des Gesetzentwurfes, die aus rechtlicher Sicht fragwürdig sind. Hierzu verweise ich auf den von mir mitverfassten Artikel im diesjährigen Alternativen Drogen- und Suchtbericht<sup>4</sup>:

- Die Definition von Stoffgruppen verstößt gegen den Bestimmtheitsgrundsatz.
- Die mögliche Ausweitung auf eine Vielzahl *nicht* psychoaktiver Stoffe verstößt gegen den Wesentlichkeitsgrundsatz.
- Der Entwurf ist auch nicht verhältnismäßig, da nicht geeignet, die Verbreitung von NPS zu verhindern. Dies betrifft u.a. die bislang noch nicht im Gesetz angeführten Stoffgruppen sowie – noch wichtiger – Stoffgruppen, die bislang noch gar nicht als NPS in Erscheinung getreten sind. Hier ist es wahrscheinlich, dass das Gesetz die ohnehin existente Spirale immer neuer (und häufig immer riskanterer) Substanzen noch ‚anheizen‘ könnte.
- Daher empfehlen wir in diesem Artikel, alternative Regelungsmöglichkeiten zu diskutieren, die auch die bislang illegalen Substanzen mit einschließen. Solche Regulierungen sollten Substanzen je nach ihren spezifischen Risiken unterschiedlich bewerten und rechtlich einstufen.

Da ich indes nicht als juristischer Sachverständiger geladen wurde, sondern aufgrund meiner diversen sozialwissenschaftlichen Studien zum Thema NPS, führe ich im Folgenden einige relevante Erkenntnisse aus diesen Untersuchungen sowie Studien und Beobachtungen europäischer Kolleg\_innen an:

- Eine wichtige Gruppe von NPS-Konsumierenden ist der, oft international online vernetzte, Typ des „**Psychonauten**“: Personen, die an möglichst vielfältigen Rauscherfahrten mit unterschiedlichen Substanzen interessiert sind und für die der rechtliche Status dieser Drogen allenfalls eine Nebenrolle spielt.
- Der größte Teil des NPS-Konsums, insbesondere in Deutschland, betrifft den von **synthetischen Cannabinoiden** bzw. sogenannten Räuchermischungen, die solche Substanzen enthalten. Diese Drogen existieren praktisch nur deshalb, weil Cannabis dem BtMG unterstellt ist. Sie werden konsumiert, weil für den Betreffenden Cannabis entweder (zeitweise) schwer verfügbar, teuer und/oder von minderer Qualität ist, weil die Betreffenden generell in großer Sorge vor den Strafverfolgungsbehörden leben und/oder sich (zeitweise) Sorgen um ihren Führerschein machen (synthetische Cannabinoide gehören – allein aufgrund ihrer Vielfalt – nach wie vor nicht zum Standardprogramm von Drogentests). Weit überwiegend verzichten die Konsumierenden aber nicht

<sup>3</sup> Wobei die empfohlene Auslegung bezüglich „Anstiftung“ auch bereits rechtlich fragwürdig ist, da sich die Frage stellt, ob man jemanden anstiften kann, der schon zur Tat entschlossen ist. Ein NPS-Anbieter ist ja per se dazu entschlossen, an alle, die bestellen, Drogen zu versenden.

<sup>4</sup> Fährmann, J., Harrach, T., Kohl, H., Ott, S.C., Schega, M., Schmolke, R. & Werse, B. (2016): Wie mit NpS zukünftig umgehen? Kritik an dem referentenentwurf zum Neupsychoaktive-Substanzen-Gesetz (NpSG), in: akzept/DAH/JES (Hg.): 3. Alternativer Drogen- und Suchtbericht 2016. Lengerich: Pabst: 18-28.

komplett auf illegale Drogen (respektive Cannabis), sondern nur „nach Bedarf“, weshalb dieser Typ in unseren Studien „Kiffer 2.0“ genannt wurde. Nur eine kleine Minderheit dieser Konsumierenden nimmt solche Drogen aufgrund der „extremen“ Wirkungen; umgekehrt fühlen sich viele der Konsument\_innen von den Effekten insbesondere der aktuellen „Generation“ synthetischer Cannabinoide eher abgeschreckt, weshalb auch ein Großteil der sonstigen Cannabiskonsumierenden die synthetische Alternative gar nicht erst in Erwägung zieht.

- Insofern führt eine verstärkte **Repression** (inklusive der nach wie vor existenten Regelung in der Fahrerlaubnisverordnung, s.u.) bei einigen Konsument\_innen illegaler Drogen dazu, auf die (gerade was die Akutwirkung betrifft) weitaus gefährlicheren NPS zurückzugreifen. Dies lässt sich auch an der massiven Überrepräsentation bayerischer Konsumierender in unseren NPS-Studien ablesen – Bayern gilt als das Bundesland mit der repressivsten Durchsetzung des BtMG. Dass dies nicht nur ein „Zufallsbefund“ unserer Erhebungen ist, zeigt der Umstand, dass die außergewöhnliche Prävalenz von NPS unter Cannabiskonsumierenden, in Partyszenen und in „offenen Szenen“ von zahlreichen Vertreter\_innen der bayerischen Drogenhilfe, Prävention und Strafverfolgung bestätigt wurde.
- International relativ klar belegt ist, dass bei einer breiten, rechtlich uneingeschränkten und unregulierten Verfügbarkeit von NPS der Konsum der selbigen und assoziierte Probleme mit großer Wahrscheinlichkeit ansteigen. Dies war in Großbritannien zu Zeiten des Mephedron-Hypes um 2009 der Fall (die Partydroge wurde seinerzeit sogar an Kiosken verkauft), und auch etwas später beim Boom der sogenannten „Dopalacze“-Shops in Polen. Im Hinblick auf NPS-Notfälle trifft dies auch auf die portugiesische Insel Madeira zu, wo aufgrund der extrem hohen Preise für illegale Drogen NPS ein großes Thema sind, aber 2012 entsprechende Shops geschlossen wurden. Daraus lässt sich (nicht überraschend) schließen, dass **eine Form von Regulierung notwendig ist** – allerdings ist eine Regulierung in Form eines Totalverbotes nicht zielführend.
- Tatsächlich haben harte Maßnahmen gegenüber NPS, inklusive Stoffgruppenregelungen, in den meisten europäischen Ländern nicht den gewünschten Effekt einer substanziellen Nachfragereduktion gehabt. Insgesamt ist zwischen 2011 und 2014, als in zahlreichen EU-Ländern repressive Regelungen für NPS eingeführt wurden, die Lebenszeitprävalenz bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der EU von 5% auf 8% angestiegen<sup>5</sup>. Zu diesem Aspekt habe ich exemplarisch drei europäische Kolleg\_innen aus einem laufenden EU-Projekt („NPS transnational“; HOME/2014/JDRU/AG/DRUG/7077) befragt.
  - So berichtet der Kollege aus **Polen** darüber, dass der Konsum zwar „in der Breite“ (insbesondere Probier- und Gelegenheitskonsument\_innen) zurückgegangen ist, nachdem die hohe Verfügbarkeit und Vermarktung durch entsprechende Shops qua Gesetz beendet wurde. Seither ist aber gerade was regelmäßige und problematische Konsument\_innen betrifft, der Marktanteil für NPS stetig gestiegen, was auch durch die immense Dynamik des Marktes begünstigt wird.
  - In **Ungarn** existiert eine „generische“ Gesetzgebung, also eine Stoffgruppenregelung. Die Projektkollegin gibt als Effekt hierzu Folgendes an (eigene Übersetzung): „Aus der Perspektive der Nachfragereduzierung

---

<sup>5</sup> Eurobarometer (2014). Flash Eurobarometer 401: Young People and Drugs. Brussels: TNS Political & Social/ European Commission.  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_401\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_401_en.pdf).

Gegen diesen Trend ist der Konsum in Deutschland mit seinen bislang relativ moderaten Regelungen zu NPS nicht angestiegen und liegt mit 4% deutlich unter dem Durchschnitt.

heraus kann ich sagen, dass die Gesetzgebung selbst keinen positiven Effekt hat; im Gegenteil: es gibt einen raschen Wandel der konsumierten Substanzen und es existiert kein ausreichendes Wissen unter den Konsument\_innen wie auch Drogenhelfemitarbeiter\_innen. Somit könnte die Gesetzgebung gut für die breite Öffentlichkeit sein, aus einer Laien-Ansicht heraus, wie menschliches Handeln organisiert ist, aber in der Realität hat sie keinen Einfluss auf Konsummuster“.

- Im Hinblick auf die Situation in **Portugal** schließlich merkt die entsprechende Kollegin an, dass zwar nach dem Dekret im April 2013, in dem 159 NPS verboten und „Smartshops“ weitgehend geschlossen wurden, zwar die Verbreitung dieser Substanzen (offenbar ebenfalls v.a. bei Probierern und Gelegenheitskonsumierenden) zurückging, aber auf Madeira (s.o.) diese Substanzen erst anfangen, ein Thema bei marginalisierten Konsument\_innen „harter“ Drogen zu werden. Im kontinentalen Teil von Portugal hingegen sind die Substanzen kaum ein Thema, da illegale Drogen „cheap and easy to get“ sind (wobei anzumerken ist, dass dennoch, und trotz der Entkriminalisierung, Portugal insgesamt eher moderate Konsumraten illegaler Drogen aufweist).
- Insbesondere Letzteres verweist auf einen Zusammenhang, der neben Bayern, Madeira, Polen und Ungarn auch insbesondere in diversen anderen osteuropäischen Ländern zu beobachten ist: **NPS** – mit all ihren zusätzlichen Risiken – **werden gerade dort ein Thema, wo der Preis für illegale Drogen** (gerade im Vergleich zum Einkommensniveau) **hoch und die Verfügbarkeit limitiert ist**<sup>6</sup>. Dabei gibt es seit einiger Zeit eine Tendenz dazu, dass sich der Konsum immer stärker auf sozial Marginalisierte verlagert. Insofern zeigt sich auch international, dass der Konsum dieser besonders gefährlichen Substanzen als unmittelbare Folge von Verbot und Repression bei „klassischen“ illegalen Drogen zu betrachten ist – und zwar weitgehend unabhängig von der geltenden Gesetzgebung: Der Umstand, dass NPS nicht international kontrolliert sind, stetig wechseln, nicht mit herkömmlichen Analysemethoden nachweisbar sind und zudem zumeist billiger als ihre illegalen Äquivalente sind, macht etwaige Einschränkungen durch das Gesetz offenbar mehr als wett.

Aufgrund dieser Erfahrungen mit Gesetzesänderungen im Hinblick auf NPS erscheinen aus meiner Sicht die Vorschläge aus dem LINKEN-Antrag zum Thema als zielführender, insbesondere im Hinblick auf die legale Verfügbarkeit von Cannabis, Regulierung für andere illegale Drogen inklusive NPS, Entkriminalisierung der Konsumierenden, internationale Abkommen in diese Richtung, neue Regelungen für legale Drogen, Drug Checking und eine Änderung der Fahrerlaubnis-Verordnung.

In diesem Zusammenhang sei an dieser Stelle nochmals nachdrücklich auf den hier letztgenannten Punkt, die **Fahrerlaubnis-Verordnung**, hingewiesen, zumal dieser auch in direktem Zusammenhang mit dem NPS-Phänomen steht. Ich habe selbst Personen interviewt, die während ihres MPU-Verfahrens aufgrund von Cannabiskonsum auf synthetische Cannabinoide umgestiegen sind, um bei den anstehenden Drogentests nicht auffällig zu werden. Einer dieser Interviewten berichtete über schwerwiegende psychische Folgeerscheinungen, die er von seinem regelmäßigen Cannabiskonsum zuvor überhaupt nicht kannte. Diese –

---

<sup>6</sup> Insofern wird hier ein Ziel des Drogenverbotes ad absurdum geführt, nämlich die Preise für illegale Drogen möglichst hoch zu halten (was ohnehin in den letzten Jahrzehnten nicht funktioniert hat, siehe Werb D., Kerr T., Nosyk B. et al. (2013): The temporal relationship between drug supply indicators: an audit of international government surveillance systems. *BMJ Open* 2013 3: e003077; doi: 10.1136/bmjopen-2013-003077).

auch nach einer Gesetzesänderung wegen der stetig wechselnden, schwer nachweisbaren Substanzen nicht wegfallende – Begleiterscheinung ist nur eine der zahlreichen negativen Folgen der m.E. unsinnigen Regelung, dass Konsument\_innen illegaler Drogen per se kein Recht auf einen Führerschein haben, auch wenn sie niemals berauscht fahren. Bei Cannabis bezieht sich dieses Ausschlusskriterium auf regelmäßigen Konsum, bei allen anderen Drogen kann es bereits nach einmaligem Konsum angewendet werden. Diese Regelung ist aus meiner Sicht die am dringendsten zu reformierende unter den deutschen Bestimmungen im Hinblick auf illegale Drogen. Ein (bei Erstauffälligkeit temporärer) Führerscheinenzug muss dringend an ein nicht vorhandenes Trennungsvermögen zwischen Drogenkonsum und Autofahren, respektive Rauschfahrten, gekoppelt sein. Mit einer solchen zeitgemäßen Regelung würde sich auch ein Teil der NPS-Problematik von selbst lösen.

Mit freundlichen Grüßen,

Bernd Werse