

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
18(14)0186(2)
gel. VB zur öAnhörnung am 06.07.
16_NPS
29.06.2016

Hubert Wimber
Polizeipräsident a.D.
Vorsitzender von LEAP Deutschland
Scharnhorststraße 19
48151 Münster

hubertwimber@muenster.de
Mobil: +491737730328

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

Münster, den 27.06.16

Stellungnahme 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)**

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

ich bedanke mich für die Einladung zur Anhörung und die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme. Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung und zum Antrag der Fraktion DIE LINKE nehme ich wie folgt Stellung:

Seit der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit Urteil vom 10.07.2014 (Az. C-358/13) entschieden hat, dass das Inverkehrbringen von „neuen psychoaktiven Stoffen“ (NpS), soweit sie nicht in den Anlagen I bis III des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) einzeln aufgelistet sind, keinen Verstoß gegen das Arzneimittelgesetz darstellen, ist der Umgang mit diesen weitgehend unregelt. Daher sind und werden zahlreiche Stoffe, legal vertrieben, die in ihren Wirkungen vergleichbar sind mit denen von nach dem BtMG verbotenen Substanzen und mit deren Konsum – bisher unzureichend erforschte – Gesundheitsrisiken einhergehen.

Der Europäische Drogenbericht 2016 der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) weist 98 neue Substanzen aus, die 2015 im Bereich der Europäischen Union erstmals nachgewiesen wurden und der Stoffgruppe der NpS zuzuordnen sind. Damit ist die Zahl dieser von der EBDD im Rahmen des europäischen Frühwarnsystems nachgewiesenen Substanzen seit dem Beginn der Erfassung im Jahr 2008 auf ca. 550 angestiegen. Über die Häufigkeit des Konsums von NpS sind kaum wissenschaftlich begründete Informationen verfügbar, jedoch weisen die zunehmenden Fälle von Sicherstellungen auf eine relativ hohe Marktverfügbarkeit hin. Nach der Analyse der EBDD machen synthetische Cannabinoide ca. 2/3 aller Sicherstellungen aus.

Synthetische Cannabinoide binden sich im Gehirn an dieselben Rezeptoren wie THC als Hauptwirkstoff des natürlichen Cannabis. Aus gesundheitlicher Sicht sind die Risiken angesichts der oft unbekanntem Zusammensetzung sowie der Neuartigkeit und leichten Veränderbarkeit der Stoffe als deutlich höher einzuschätzen. In der Pressekonferenz der Drogenbeauftragten der Bundesregierung und des Präsidenten des Bundeskriminalamtes zum „Rauschgiftlagebild 2015“ am 28.04.2016 wurde ein Anstieg der Zahl der Todesfälle, die auf den alleinigen Konsum von NpS oder deren Konsum in Verbindung mit anderen Substanzen zurückzuführen sind, von 25 Fällen im Jahr 2014 auf 39 Todesfälle festgestellt (insgesamt ist die Zahl der Todesfälle infolge des Konsums von illegalen Betäubungsmitteln 2015 auf 1.226 und damit dem höchsten Wert der letzten 5 Jahre angestiegen).

Angesichts dieses Lagebildes besteht in der Tat gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Sinne effektiver Gesundheitsvorsorge und Schadensminderung. Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf der Bundesregierung werden diese Ziele jedoch nicht erreicht werden. Der Gesetzentwurf will die Verbreitung und Verfügbarkeit immer neuer Varianten von psychoaktiven Stoffen dadurch einschränken, dass abgesehen von den Ausnahmen des § 3 Abs. 2 NpSG-E alle Umgangsformen mit den im Gesetz bezeichneten Stoffgruppen verwaltungsrechtlich verboten werden und zudem der Handel, das Inverkehrbringen, Herstellen, Einführen und Verabreichen unter Strafe gestellt wird. Dies sind dieselben prohibitiven Instrumente, mit denen seit Inkrafttreten des BtMG 1972 ohne jeden Erfolg versucht wird, „den Missbrauch von Betäubungsmitteln oder die missbräuchliche Herstellung ausgenommener Zubereitungen und das Entstehen oder Erhalten einer Abhängigkeit von Betäubungsmitteln soweit wie möglich auszuschließen“ (§ 5 Abs.1 Nr.6 BtMG). Ein Unterschied zum Strafrechtskatalog des BtMG ist allerdings positiv hervorzuheben: der Gesetzentwurf zur Verbreitung neuer psychoaktiver Substanzen verzichtet darauf, den Erwerb und Besitz zum Eigenkonsum grundsätzlich unter Strafe zu stellen. Im Stellungnahmeverfahren des Bundesrates hatte der Ausschuss für Innere Angelegenheiten empfohlen, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob der verbotene Erwerb und Besitz von neuen psychoaktiven Stoffen als Straftatbestand oder zumindest als Ordnungswidrigkeit ausgestaltet werden solle. Dieser Empfehlung ist der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 17.06.2016 (BR Drucksache 231/16) nicht gefolgt.

Obwohl damit eine Kriminalisierung von Konsumenten weitgehend ausgeschlossen ist (s. jedoch die Formulierung in der Begründung zu § 4 des Gesetzentwurfs, nach der bei demjenigen, der beispielsweise bei einem ausländischen Online-Shop NpS bestellt eine Strafbarkeit wegen Anstiftung zum Verbringen von NpS in den Geltungsbereich diese Gesetzes in Betracht kommen kann) wird der Gesetzeszweck des „Gesundheitsschutzes der Bevölkerung und des Einzelnen, insbesondere von Jugendlichen und jungen Erwachsenen, vor den häufig unkalkulierbaren und schwerwiegenden Gefahren, die mit dem Konsum von NpS verbunden sind“ (s. S. 14 des Gesetzentwurfs), systematisch verfehlt. Zur Begründung verweise ich zunächst auf den Antrag der Fraktion Die LINKE der ebenfalls Gegenstand der Anhörung ist. Ich teile die in diesem Antrag vorgenommene Bewertung, dass die Prohibitionsregelungen im BtMG keine drogenbezogenen Probleme lösen, sondern die drogenbedingten gesundheitlichen und sozialen Risiken maßgeblich mit verursachen und eine wirksame Präventionsarbeit sowie schadensmindernde Maßnahmen erschweren. Es sind keinerlei Gründe erkennbar, warum der gescheiterte Ansatz im BtMG beim Umgang mit NpS zu anderen Ergebnissen führen könnte. Der in diesem Antrag enthaltene Forderungskatalog zeigt

darüberhinaus auf, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung durchaus nicht alternativlos ist.

Zu den wesentlichen Kritikpunkten im Einzelnen:

1. Die Erkenntnis, dass die prohibitive Drogenpolitik gemessen an ihren eigenen Zielen der Schadensminderung und Generalprävention gescheitert ist, ist nicht neu. So kam eine internationale Expertengruppe um den ehemaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan bereits 2011 zu dem Ergebnis, dass der seit Jahrzehnten geführte „Krieg gegen die Drogen“ nicht gewonnen werden könne und fordert einen kritischen Umgang mit der repressiven Drogenpolitik. Während aufgrund dieser Erkenntnis in einer zunehmenden Anzahl von Ländern konkrete Umsetzungsschritte in Richtung Entkriminalisierung eingeleitet worden sind, verharnt auch der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung mit der Ausweitung der Verbots- und Strafbarkeitstatbestände auf neue psychoaktive Stoffe in einem Konstrukt von Glaubenssätzen, Moralisierung und Allgemeinplätzen, ohne die zahlreichen wissenschaftlichen Befunde einer evidenzbasierten Drogenpolitik zur Kenntnis zu nehmen. Einer dieser Befunde ist, dass die Illegalisierung des Umgangs mit Drogen keinen nachgewiesenen Einfluss auf Konsumhäufigkeit und –intensität hat. Es gibt eine Vielzahl von Kennzahlen – z.B. Anzahl der polizeilich registrierten Rauschgiftdelikte, Anzahl der Sicherstellungsfälle und Sicherstellungsmengen, Anzahl der polizeilich erstauffälligen Konsumenten harter Drogen – die deutliche Hinweise darauf geben, dass die Ziele des BtMG, die Zahl der Drogenkonsumenten und die Marktverfügbarkeit illegaler Drogen zu reduzieren, nicht erreicht worden sind. Ganz im Gegenteil, diese Kennzahlen sind seit Inkrafttreten des BtMG mit zum Teil drastischen Zuwachsraten angestiegen.
2. Deliktisches Verhalten durch eine Stoffgruppe zu bestimmen verstößt gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt sich, dass eine Norm, die die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger beschränkt, inhaltlich, gegebenenfalls auch durch Auslegung, hinreichend bestimmt sein muss. Die Norm muss die betroffenen Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzen können, die Rechtslage zu erkennen und sich so auf mögliche belastende Konsequenzen des eigenen Verhaltens einstellen können. Die Anforderungen an die Bestimmtheit strafrechtlicher Normen als schärfste Form staatlicher Sanktionierung menschlichen Verhaltens sind aufgrund von Art. 103 Abs. 2 GG besonders hoch (vgl. BVerfGE, 62, 203). Zwar kann ausgehend von einem Einzelstoff bestimmt werden, ob dieser zu den unter Verbot gestellten Stoffgruppen gehört. Dies mag für die Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden unter Zuhilfenahme von Expertenwissen im Regelfall möglich sein. Für einen Großteil derjenigen, die entweder als Konsumenten oder im Rahmen der „anerkannten Verwendungen“ (§ 3 Abs. 2 NpSG-E) mit entsprechenden Stoffen in Berührung kommen, wird diese Zuordnung mit den Konsequenzen, das eigene Verhalten als verbotswidrig oder gar als strafbar einordnen zu können, nicht möglich sein.
3. Der Anwendungsbereich dieser Normen kann zudem noch mittels einer Verordnungsermächtigung deutlich erweitert werden, sodass die Rechtslage noch unübersichtlicher werden kann einschließlich der Möglichkeit, dass auch immer mehr Stoffe ohne psychoaktive Wirkung verboten werden. Bei schwerwiegenden

Grundrechtseinschränkungen muss die Legislative in einem formellen Gesetz den Eingriffsrahmen festlegen. Die Ermächtigung, durch Rechtsverordnungen den Inhalt eines Gesetzes zu konkretisieren oder zu erweitern ist zwar grundsätzlich möglich, jedoch nur, wenn der Regelungsbereich durch das Gesetz so konkret umschrieben wird, dass eindeutig erkennbar ist, zu welchen Änderungen die Exekutive ermächtigt wird. Nach § 7 NsPG-E wird die Exekutive jedoch aufgrund der vielfältigen Kombinationsmöglichkeiten einer Stoffgruppe dazu ermächtigt, eine nicht mehr zu überblickende Anzahl von Stoffen zu verbieten. Insbesondere die Merkmale „Ausmaß einer missbräuchlichen Verwendung“ und „unmittelbare oder mittelbare Gefährdung der Gesundheit“ als Rahmen für den Erlass einer Rechtsverordnung genügen nicht dem Bestimmtheitsgrundsatz, dem die Verordnungsermächtigung zu entsprechen hat.

4. Schließlich verstößt der Gesetzentwurf der Bundesregierung gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das dem Handeln aller drei staatlichen Gewalten zugrunde zu legen ist. Die verfassungsrechtliche Diskussion zu den Strafrechnormen des BtMG führt bei der überwiegenden Mehrzahl derjenigen, die sich an dieser Diskussion beteiligen, zu der Einschätzung, dass die vom Gesetzeszweck intendierten Ziele der Generalprävention und der Schadensminderung nicht nur nicht erreicht werden, sondern dass die Prohibition die Risiken des Konsums illegaler Drogen deutlich erhöht. Eine ursprünglich von Professor Lorenz Böllinger und dem Netzwerk des Schildower Kreises initiierte und von der Mehrheit der deutschen Strafrechtsprofessoren unterschriebene Resolution an den Deutschen Bundestag zum Thema „Erwünschte und unbeabsichtigte Folgen des Drogenstrafrechts“ äußerte begründete Zweifel, ob die erwähnten Strafnormen zum Erreichen des Gesetzeszwecks erforderlich und geeignet sind und nicht einen Verstoß gegen das Übermaßverbot darstellen. Die Argumente, mit denen erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Strafrechtsnormen des BtMG begründet werden, können ohne weiteres auf die Verbots- und Strafbarkeitsvorschriften des NsPG-E übertragen werden, das beiden Gesetzen vergleichbare Lebenssachverhalte zugrunde liegen und die Schutzzwecke identisch sind.

Aus suchtpreventiver Sicht ist der Ansatz des vorliegenden Gesetzentwurfs aus den vorgenannten Gründen nicht geeignet und auch nicht erforderlich, da weniger eingriffsintensive alternative Regulierungsmöglichkeiten bestehen. Dabei kann auf bestehende Verfahren zu Regulierung von Risiken beispielsweise im Bereich des Chemie-, des Arzneimittel- und des Lebensmittelrechts zurückgegriffen werden. Grundlage eines Risikomanagements ist immer eine wissenschaftliche Risikobewertung mit der Möglichkeit, den Marktzugang einer Substanz in einem auf die konkrete Gefährlichkeit abstellenden Zulassungsverfahren zu regeln. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wiederholt leider den Fehler, dass anstelle eines Risikomanagements tatsächliche oder hypothetische Gefährdungen ausschließlich zur Rechtfertigung umfassender aber wenig effektiver Verkehrsverbote genutzt werden.

Mit freundlichen Grüßen

Hubert Wimber