



Stellungnahme der Bundesärztekammer

zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Verbreitung neuer
psychoaktiver Stoffe (Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetz - NpSG)

Berlin, 07. Dezember 2015

Korrespondenzadresse:

Bundesärztekammer
Herbert-Lewin-Platz 1
10623 Berlin

Ausgangslage

Laut Berichte der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) hat die Zahl der in der EU entdeckten neuen psychoaktiven Substanzen in den letzten Jahren stark zugenommen: Lag ihre Zahl bis zum Jahr 2008 jährlich noch bei unter 20, stieg sie bereits im Jahr 2010 auf 41, in 2012 auf 73 und im Jahr 2014 auf 101 an. Auf der Grundlage der bestehenden Gesetze können Produktion, Handel und Vertrieb bislang jedoch nicht strafrechtlich verfolgt werden, so dass diese Substanzen in Internetforen oder „Headshops“ als legale Substanzen, sog. „Legal Highs“ angeboten werden.

Geplante Inhalte eines Gesetzes zur Bekämpfung der Verbreitung neuer psychoaktiver Stoffe

Intention des Gesetzgebers ist es, mit dem vorliegenden Referentenentwurf die Herstellung, Verbreitung und das Handeltreiben mit neuen psychoaktiven Stoffen (NPS) zukünftig unter Strafe zu stellen und auf diese Weise die Gesundheit der Bevölkerung sowie des Einzelnen besser zu schützen.

Mit dem Gesetz soll eine bestehende Regelungs- und Strafbarkeitslücke geschlossen werden, die besteht, weil bisher nur solche Substanzen unter das Betäubungsmittelrecht (BtMG) fallen, die in dessen Anlagen aufgeführt werden (Negativliste). Bereits geringfügige chemische Änderungen bekannter Betäubungsmittel werden somit vom BtMG nicht mehr erfasst.

Für eine Strafverfolgung lässt sich alternativ auch nicht das Arzneimittelgesetz (AMG) heranziehen: So urteilte der Europäische Gerichtshof am 10. Juli 2014, dass solche Stoffe nicht unter den Arzneimittelbegriff fallen, „deren Wirkungen sich auf eine schlichte Beeinflussung der physiologischen Funktionen beschränken, ohne dass sie geeignet wären, der menschlichen Gesundheit unmittelbar oder mittelbar zuträglich zu sein, die nur konsumiert werden, um einen Rauschzustand hervorzurufen, und die dabei gesundheitsschädlich sind.“¹ (verbundene Rechtssachen: C-358/13 und C-181/14)

¹Der EuGH verweist in seinem Urteil auf Art. 1 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel in der durch die Richtlinie 2004/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 geänderten Fassung

Stellungnahme der Bundesärztekammer

Die Bundesärztekammer sieht die bestehende Regelungslücke für NPS und die Notwendigkeit eines besseren gesundheitlichen Schutzes der Bevölkerung.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist dahingehend zu prüfen, ob die vorgesehenen Regelungen ein wirksames Instrument zur Erreichung der mit dem Gesetz intendierten Ziele darstellen, der mit ihnen verbundene Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum erwartbaren Nutzen steht und die intendierten Ziele nicht ggf. auch mithilfe bereits bestehender gesetzlicher Regelungen erreicht werden könnten.

Der Gesetzentwurf definiert in § 2 Nr. 1 NpSG als „neuen psychoaktiven Stoff“ einen Stoff oder eine Zubereitung eines Stoffes, der bzw. die einer der in der Anlage zum Gesetz aufgeführten Stoffgruppen zuzuordnen ist. In der vorliegenden Fassung beschränkt sich der Gesetzentwurf auf zwei Stoffgruppen („1. Von Phenethylamin abgeleitete Verbindungen“ und „2. Cannabimimetika/synthetische Cannabinoide“), die in die zugehörige Anlage aufgenommen werden sollen.

Die EU-Mitgliedstaaten meldeten über das europäische Frühwarnsystem 101 neue psychoaktive Substanzen für das Jahr 2014. Der größte Anteil dieser Substanzen (N=31) war der Stoffgruppe der synthetischen Cathinone zuzuordnen, gefolgt von den synthetischen Cannabinoiden mit 30 Substanzen. Allerdings entsprachen allein 13 der neu entdeckten Substanzen keiner der leicht bestimmbaren chemischen Gruppen. Entsprechend konstatiert der Begründungstext zum Referentenentwurf, dass die EBDD vermehrt auch Meldungen über Stoffe aus eher seltenen chemischen Gruppen erreichen. Als Lösung dieses Problems wird im Begründungstext zum Gesetzentwurf vorgeschlagen, dass „die hier auffällig gewordenen Stoffe ... weiterhin nach den Regelungen des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) einzelstofflich unterstellt werden [sollen]“ (Referentenentwurf des BMG für ein Gesetz zur Bekämpfung der Verbreitung neuer psychoaktiver Stoffe vom 15. Okt. 2015 - Begründungstext S. 13). Damit müsste für eine nicht unerhebliche Anzahl von Substanzen das bestehende, im Rahmen des BtMG anzuwendende Verfahren beibehalten werden, ohne dass sich in diesem Bereich zusätzliche Verbesserungen für den angestrebten Gesundheitsschutz ergäben.

Darüber hinaus wird im Begründungstext in Aussicht gestellt, dass es „je nach Entwicklung des Marktes ... in der Zukunft angezeigt sein [kann], weitere Stoffgruppen den Regelungen des NpSG zu unterwerfen oder aber Stoffgruppen auszuweiten oder einzuschränken.“ (Referentenentwurf - Begründungstext S. 13/14)

Um dies zu ermöglichen wird in § 8 NpSG für das Bundesministerium für Gesundheit eine Verordnungsermächtigung geschaffen. Ob sich damit jedoch eine im Vergleich zum BtMG beschleunigte Erfassung und Bewertung neuer psychoaktiver Substanzen erreichen lässt, bleibt abzuwarten.

Mit dem geplanten Gesetz würden zukünftig „alte“, d. h. hinlänglich bekannte psychoaktive Substanzen den Anlagen des BtMG unterstellt bleiben und neue, noch weitgehend unbekannte psychoaktive Substanzen vom Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetz (NpSG) zugeordnet werden. Allerdings sind einige Derivate der für die Anlagen des NpSG vorgesehenen Stoffgruppen (Phenethylamin-Verbindungen und synthetische Cannabinoide) bereits in den Anlagen des BtMG aufgeführt, so dass hinsichtlich ihrer zukünftigen Zuordnung noch weiterer Klärungsbedarf besteht.

Während für eine nicht unerhebliche Zahl an Substanzen auch weiterhin das im BtMG vorgesehene Einzelverfahren für die Aufnahme in die Anlagen I bis III erforderlich wäre, würde

für alle anderen, unter das NpSG fallenden Substanzen die im BtMG bestehende Unterscheidung in solche Substanzen, die nicht verkehrsfähig sind (Anlage I des BtMG), die verkehrsfähig, aber nicht verschreibungsfähig sind (Anlage II des BtMG), und solche, die nach Anlage III verkehrsfähig und verschreibungsfähig sind, entfallen. Eine in Analogie zum BtMG mögliche Einstufung in „nicht verkehrsfähige“ und „verkehrsfähige“ Substanzen wäre allerdings hinsichtlich einer potenziellen Nutzung neuer Substanzen z. B. in der pharmazeutischen Industrie durchaus erwägenswert.

Grundsätzlich gleicht die definitorische Erfassung der den NpSG zu unterstellenden Substanzen der bereits bestehenden des BtMG.² Denn mit beiden Gesetzen werden nur solche Stoffe (BtMG) bzw. Stoffgruppen (NpSG) erfasst, die sich bereits auf dem Markt befinden und denen eine psychoaktive Wirkung zugeschrieben werden kann.

Auch wäre zu überlegen, ob anstelle der Schaffung eines neuen Gesetzes Änderungen des BtMG und des Grundstoffüberwachungsgesetzes (GÜG) möglich wären, um die in Frage stehenden Stoffgruppen zukünftig besser erfassen und sanktionieren zu können. So werden über das GÜG bereits jetzt solche Stoffe geregelt, die „zur unerlaubten Herstellung von Betäubungsmitteln verwendet werden soll[en] (§ 3 GÜG).

Insgesamt weist der Gesetzentwurf in die richtige Richtung. Ob es in der Umsetzung zu einer tatsächlichen Verbesserung des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung kommen wird, bleibt in Anbetracht der aktuellen Entwicklungen des illegalen Drogenmarktes abzuwarten.

² „Betäubungsmittel im Sinne dieses Gesetzes sind die in den Anlagen I bis III aufgeführten Stoffe und Zubereitungen.“ (§ 1 Abs. 1 BtMG)