

Erfahrungen mit dem Gesetz zu Neuen Psychoaktiven Stoffen

Am 26. November 2016 ist das Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetz (NpSG) in Kraft getreten.¹ Es zielt darauf ab, der zunehmenden Ausbreitung von sogenannten Neuen Psychoaktiven Stoffen (NPS) entgegen zu wirken. Es soll hier ein Versuch unternommen werden, einen ersten strafrechtlichen Erfahrungsbericht zu verfassen.²



Dr. Jörn Patzak ist Leitender Regierungsdirektor und Leiter der Justizvollzugsanstalt Wittlich in Rheinland-Pfalz.

Phänomen der NPS

NPS sind moderne Designerdrogen, mit denen die Wirkungen klassischer Betäubungsmittel nachgeahmt werden. Sie werden im asiatischen oder europäischen Raum mit dem Ziel hergestellt, durch Veränderung der chemischen Struktur die Anwendung des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) zu umgehen. Es handelt sich vornehmlich um synthetische Cannabinoide, Cathinon- oder Amphetamin-Derivate, Benzodiazepine oder Opioide, die als Alternativen zu klassischen Drogen, wie zum Beispiel Cannabis, Amphetamin, Kokain, Heroin, LSD oder Fentanyl, angeboten werden.³ Sie werden in bunten Tütchen als vermeintlich harmlose Kräutermischungen, Badesalz oder Forschungschemikalien angepriesen, bergen jedoch erhebliche Gefahren für die Gesundheit. Der Konsum kann zu nicht kontrollierbaren Veränderungen des Gemütszustandes, Angstzuständen, Panikattacken, Halluzinationen oder Desorientiertheit bis hin zu schweren Vergiftungen, die notfallmedizinisch behandelt werden müssen, führen.⁴ Die Hersteller machen sich dabei zunutze, dass das BtMG nur anwendbar ist, wenn ein Stoff in den Anlagen zu § 1 Abs. 1 BtMG ausdrücklich aufgeführt ist (sogenannte Positivliste). Änderungen und Ergänzungen der Anlagen sind zwar im Wege von Rechtsverordnungen möglich, durch die Bundesregierung nach Anhörung von Sachverständigen und mit Zustimmung des Bundes-

rates (§ 1 Abs. 2 BtMG) oder durch das Bundesministerium für Gesundheit ohne Zustimmung des Bundesrates, letzteres entweder in dringenden Ausnahmefällen zur Sicherheit oder zur Kontrolle des Betäubungsmittelverkehrs (§ 1 Abs. 3 BtMG) oder zur Umsetzung der in § 1 Abs. 4 BtMG genannten völkerrechtlichen Vorgaben. Die Hersteller passen jedoch ihre Produktpalette immer wieder an die geänderte Rechtslage an, so dass ständig neue Stoffe auf den Markt gelangen, die nicht dem BtMG unterliegen. Dementsprechend hat die Europäische Drogenbeobachtungsstelle bis Ende 2019 ein Aufkommen von etwa 790 NPS in Europa feststellen müssen.⁵

Regelungsinhalt des NpSG

Mit einer erstmaligen Unterstellung von ganzen Stoffgruppen im NpSG sollte die von den Produzenten für ihre lukrativen Geschäfte mit NPS bewusst genutzte Strafbarkeitslücke infolge dieses Katz-und-Maus-Spiels geschlossen werden.⁶ Anfangs waren zwei Stoffgruppen Gegenstand des NpSG, die Stoffgruppe der Cannabimimetika/synthetische Cannabinoide und die Stoffgruppe der von 2-Phenethylamin abgeleiteten Verbindungen. Neuartig an dem NpSG ist zudem, dass zwischen einem verwaltungsrechtlichen und einem enger gefassten strafrechtlichen Verbot unterschieden wird. Dem verwaltungsrechtlichen Verbot unterliegen gemäß § 3 Abs. 1 NpSG das Handeltreiben, das Inverkehrbringen, das Herstellen, das Verbringen in den, aus dem und durch den Geltungsbereich des Gesetzes, das Verabreichen, das Besitzen und

¹ Gesetz zur Bekämpfung der Verbreitung neuer psychoaktiver Stoffe vom 21.11.2016, BGBl. I, S. 2615.

² Der Autor war an dem Forschungsvorhaben „Auswirkungen des Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetzes (NpSG)“ unter der Leitung von Prof. Dr. Ludwig Kraus vom IFT Institut für Therapieforschung in München, von dem in diesem Beitrag die Rede ist, als Projektpartner beteiligt.

³ BKA, Rauschgiftkriminalität, Bundeslagebild 2019, S. 29.

⁴ Ewald/Jacobsen-Bauer/Klein/Uhl NSTZ 2013, 265, 266.

⁵ EMCDDA, European Drug Report – Trends and Developments 2020, 43.

⁶ BT-Drs. 18/8579, S. 1.

das Erwerben. Bei Verstößen hiergegen ist die Sicherstellung und Vernichtung von NPS auf Grundlage der Polizeigesetze der Länder und des Bundespolizeigesetzes (§ 3 Abs. 3 NpSG) oder die Sicherstellung durch Zollbehörden möglich (§ 3 Abs. 4 NpSG). Das strafrechtliche Verbot in § 4 NpSG erfasst dagegen nur Tathandlungen, die auf eine Weitergabe zielen (Handeltreiben, Inverkehrbringen, Verabreichen, Herstellen und Verbringen in den Geltungsbereich des Gesetzes jeweils zum Zwecke des Inverkehrbringens). Erwerb und Besitz zum Zwecke des Eigenkonsums sind nicht strafbewehrt⁷, ein ganz wesentlicher Unterschied zum BtMG. Anerkannte industrielle und gewerbliche Verwendungen eines NPS im konkreten Einzelfall sowie Verwendungen zu Forschungszwecken, die nicht dem Konsum und der Erzielung einer psychoaktiven Wirkung dienen, sind gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 1 NpSG vom verwaltungs- und strafrechtlichen Verbot ausgenommen. Damit sollen der pharmazeutischen und chemischen Industrie sowie Forschungseinrichtungen für legale Verwendungen umständliche bürokratische Hürden durch Beantragung einer Erlaubnis oder Genehmigung erspart bleiben.⁸ Insgesamt wirkt die Strafvorschrift des § 4 NpSG in sich nicht stimmig, soweit sie Tathandlungen sowohl aus dem BtMG als auch dem Arzneimittelgesetz kombiniert.⁹ Als gesetzgeberisch missglückt¹⁰ erweist sich die Regelung zum gewerbsmäßigen Handeltreiben mit NPS (zum Beispiel mit einem Amphetamin-Derivat) in § 4 Abs. 3 Nr. 1a, 1. Alt. NpSG, welches als Verbrechen mit einer Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr ausgestaltet ist. Das gewerbsmäßige Handeltreiben mit einem Betäubungsmittel (zum Beispiel mit Amphetamin) in § 29 Abs. 3 BtMG ist dagegen „lediglich“ als Regelbeispiel eines besonders schweren Falles formuliert, obwohl das BtMG nach § 2 Abs. 2 NpSG dem NpSG als spezielleres Gesetz vorgeht. Ein eindeutiger Wertungswiderspruch¹¹, den der Gesetzgeber vermutlich übersehen hat. Das Bundesministerium für Gesundheit kann die Liste der Stoffgruppen gemäß § 7 NpSG ändern, wenn dies nach wissenschaftlicher Erkenntnis wegen der Wirkungsweise von psychoaktiv wirksamen Stoffen, wegen des

Ausmaßes ihrer missbräuchlichen Verwendung und wegen der unmittelbaren oder mittelbaren Gefährdung der Gesundheit erforderlich ist. Hier- von wurde zum 18. Juli 2019 erstmals Gebrauch gemacht, weil zwischenzeitlich vermehrt Stoffe in der Rauschgiftszene auftauchten, die auch mit dem NpSG nicht zu greifen waren.¹² Zum einen erfolgte eine Überarbeitung der bisherigen Stoffgruppen, zum anderen wurden drei weitere Stoffgruppen in die Anlage zum NpSG aufgenommen. Dies waren die Stoffgruppe der Benzodiazepine, die Stoffgruppe der von N-(2-Aminocyclohexyl)amid abgeleiteten Verbindungen sowie die Stoffgruppe der von Tryptamin abgeleiteten Verbindungen.¹³ Eine weitere Änderung erfolgte zum 9. Juli 2020 mit erneuter Anpassung der Stoffgruppe der synthetischen Cannabinoide.¹⁴

Auswirkungen des NpSG

Nach polizeilichen Erkenntnissen waren nach Inkrafttreten des NpSG deutliche Veränderungen im Verhalten der NPS-Händler festzustellen. Der bis dahin noch übliche offene Verkauf von NPS in sogenannten Head-Shops, Kiosken oder Tabakläden wurde weitestgehend eingestellt, es fand vielmehr eine Verlagerung in den Onlinehandel (Clearnet wie Darknet) mit einem Vertrieb über den Postversand statt. Dabei war zu beobachten, dass die zuvor in Deutschland ansässigen Online-Shops häufig ins Ausland abwanderten, und zwar dorthin, wo sie wegen der Rechtslage nicht mit einer Strafverfolgung rechnen mussten, zum Beispiel in Belgien, Polen, Spanien und in den Niederlanden.¹⁵ Zu diesem Ergebnis kommt auch eine in der Zeit zwischen dem 1. Juni 2017 und dem 31. August 2019 durchgeführte Evaluation des NpSG unter Federführung des IFT Institut für Therapiefor- schung in München und Beteiligung mehrerer Kooperationspartner aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen. Der Abschluss- kurzbericht verhält sich dazu unter anderem wie folgt: „Als Auswirkungen wurde eine Quali- tätsminderung der verfügbaren NPS sowie die Abwanderung deutscher Online-Shops ins Ausland berichtet. Die Verschlechterung der Qualität von NPS und die dadurch verursach- ten negativen Konsumerfahrungen sowie eine Verlagerung der Bezugswege auf das Inter-

⁷ Volkmer in Körner/Patzak/Volkmer, BtMG, 9. Aufl. 2019, § 4 NpSG Rn. 37.

⁸ BT-Drs. 18/8579, S. 19.

⁹ Siehe dazu im Einzelnen: Patzak NSTZ 2017, 263, 264 ff.

¹⁰ So auch Oğlakcioğlu in MüKoStGB, 3. Aufl. 2018, § 4 NpSG Rn. 3.

¹¹ Ebenso Weber, BtMG, 5. Aufl. 2017, § 4 NpSG Rn. 146.

¹² BGBl. I, S. 1083.

¹³ BR-Drs. 238/19, S. 29 ff.

¹⁴ BGBl. I, S. 1555.

¹⁵ BKA, Rauschgiftkriminalität, Bundestagebild 2019, S. 30.

net und den Schwarzmarkt könnten zu einem zunehmend negativen Image von NPS beigetragen und so das Konsumverhalten beeinflusst haben. [...] Bezüglich des Handels konnte festgestellt werden, dass Zubereitungen verstärkt neben Stoffen aus dem NpSG auch wieder bereits dem BtMG unterstellte NPS enthielten. Zudem wurden auch vermehrt neue chemische Stoffe vertrieben, die keiner der beiden im NpSG normierten Stoffgruppen zugeordnet werden konnten. [...]“.¹⁶

Geringe praktische Bedeutung des NpSG im Strafverfahren trotz hoher Marktverfügbarkeit

Ausweislich der Strafverfolgungsstatistik hat das NpSG bislang eine geringe Bedeutung in der strafgerichtlichen Praxis. Dort finden sich für das Jahr 2017 vier Fälle von Aburteilungen wegen Verstoßes gegen das NpSG, im Jahr 2018 sechs Fälle und im Jahr 2019 acht Fälle. Dies überrascht nicht, denn eine wesentlich geringere Bedeutung des NpSG gegenüber dem BtMG war alleine schon wegen der Straflosigkeit der Tathandlungen des Besizes und Erwerbs zum Eigenkonsum zu erwarten.¹⁷ Zudem wird in der Strafverfolgungsstatistik beim Zusammentreffen mehrerer Straftaten nur ein Deliktsschlüssel erfasst, der sich nach dem höherwertigen Delikt richtet. Da Händler oftmals Betäubungsmittel und NPS verkaufen, werden diese Fälle als BtMG-Verstöße gezählt. Entsprechend gering ist auch die Anzahl an veröffentlichten Entscheidungen zum NpSG. Eine Recherche bei Beck-Online und juris führt lediglich zu einer strafrechtlichen Entscheidung des Landgerichts Dresden, die sich mit einer Beschwerde gegen einen Durchsuchungsbeschluss unter anderem wegen des versuchten Verbringens von NPS in das Bundesgebiet zum Zwecke des Inverkehrbringens befasst.¹⁸ Verurteilungen wegen Verstoßes gegen das NpSG sind bislang nicht veröffentlicht. Ansonsten finden sich nur noch zwei verwaltungsrechtliche Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg¹⁹ sowie der Vorinstanz,

dem Verwaltungsgericht Freiburg²⁰, zu einer polizeirechtlichen Beschlagnahme zweier Stoffe, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht dem NpSG unterstellt waren. Auch die in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) erfassten Fälle sind überschaubar. So weist die PKS für das Jahr 2017 495 erfasste Fälle von Verstößen gegen § 4 NpSG auf, im Jahr 2018 361 Fälle und im Jahr 2019 391 Fälle. Hinsichtlich der Erfassung des Deliktsschlüssels beim Zusammentreffen von BtMG- und NpSG-Verstoß gilt das Gleiche wie bei der Strafverfolgungsstatistik. Zudem ist selbst bei einem ausschließlichen Verkauf von NPS eine Erfassung als BtMG-Verstoß möglich, wenn der Stoff im Nachhinein als Betäubungsmittel eingestuft wird. Dennoch haben NPS für die polizeiliche Praxis und die Zollbehörden eine große quantitative Bedeutung, da weiterhin von einer sehr hohen Verfügbarkeit von NPS auszugehen ist. So wurden im Statistischen Auswerteprogramm NPS (SAN) im Jahr 2018 4487 NPS-Sicherstellungsfälle in Deutschland mit einer Gesamtmenge von circa 380 Kilogramm erfasst, im Jahr 2019 3066 NPS-Sicherstellungsfälle mit einer Gesamtmenge von circa 195 Kilogramm.²¹ Welche Mengen von einzelnen Händlern umgesetzt werden, belegt exemplarisch ein in Bayern geführtes Großverfahren: Der Beschuldigte hatte gemeinsam mit mehreren Tatbeteiligten zwischen November 2016 und März 2018 in mehr als 30 Online-Shops mehr als 1,5 Tonnen NPS an über 20.000 Abnehmer vertrieben und damit mindestens eine Million Euro umgesetzt.²² Er wurde vom Landgericht Ansbach wegen mehrfachen bandenmäßigen Handeltreibens mit Betäubungsmitteln in nicht geringer Menge sowie wegen bandenmäßigen und gewerbsmäßigen Handeltreibens mit NPS zu zwei Gesamtfreiheitsstrafen von insgesamt acht Jahren und sechs Monaten verurteilt.²³ Hier hat sich das NpSG als wirkungsvoll erwiesen. In einem weiteren Ermittlungsverfahren gegen den Betreiber eines großen Online-Shops hat das Bayerische Landeskriminalamt im August 2020 eine bemerkenswerte Präventivmaßnahme ergriffen: Es hat über 3000 Warnschreiben an die ermittelten Kunden aus ganz Deutschland

¹⁶ https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Drogen_und_Sucht/Berichte/Kurzbericht/Kurzbericht_NpSG_Evaluation_barr.pdf.

¹⁷ MüKoStGB/Oğlakcioğlu, 3. Aufl. 2018, § 4 NpSG Rn. 3.

¹⁸ LG Dresden, Beschluss vom 6.11.2019 – 3 Qs 69/19, BeckRS 2019, 30042.

¹⁹ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 4.7.2019 – 1 S 1772/19, BeckRS 2019, 15261.

²⁰ VG Freiburg, Beschluss vom 3.7.2019 – 3 K 2803/19, BeckRS 2019, 15262.

²¹ BKA, Rauschgiftkriminalität, Bundeslagebild 2019, S. 29.

²² BKA, Rauschgiftkriminalität, Bundeslagebild 2018, S. 26.

²³ LG Ansbach, Urteil vom 7.8.2019, KLS 1042 Js 2884/18.

versendet und davor gewarnt, dass NPS unberechenbar sind und den Konsumenten unberechenbar machen.²⁴

Eigene Bewertung

Die Tatsache, dass nach wie vor eine hohe Verfügbarkeit an NPS festzustellen ist, lässt meines Erachtens nicht den Rückschluss zu, dass das NpSG seinen Zweck verfehlt hat. Mit der Verdrängung einer großen Zahl an Online-Shops vom deutschen Markt und der Beendigung des Verkaufs in Head-Shops oder sonstigen Geschäften hat das NpSG ein vom Gesetzgeber intendiertes wichtiges Ziel erreicht. Zu diesem Ergebnis kommt auch der vorgenannte Evaluationsbericht. Zudem gibt es Anhaltspunkte, dass das NpSG zu einem negativen Image der NPS beigetragen und damit das Konsumverhalten beeinflusst hat. Das NpSG hat also offensichtlich sehr wohl positive Auswirkungen. Aussagen von Kirsten Kappert-Gonthier, drogenpolitische Sprecherin von Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag, wonach „Die Evaluation des Neue-Psychoaktive-Stoffe-Gesetzes von 2016 verheerend ausfällt“, weil „keines der ausgegebenen Ziele erreicht werden konnte“²⁵, gehen daher fehl. Die mit Sorge zu beobachtende hohe Verfügbarkeit der NPS auf dem deutschen Markt resultiert daraus, dass NPS in verschiedenen Ländern innerhalb und außerhalb Europas aufgrund der dortigen Rechtslagen nahezu ungehindert über das Internet verkauft und anschließend über den Postversand relativ risikolos nach Deutschland versandt werden können. Hier muss angesetzt werden. Erforderlich ist ein einheitliches Vorgehen und die Harmonisierung der NPS-Rechtslagen auf internationaler Ebene, um die Verfügbarkeit von NPS spürbar eindämmen zu können. Zudem sollte den Strafverfolgungsbehörden das Vorgehen gegen den Handel mit NPS im Internet erleichtert werden, wie zum Beispiel durch die Einführung eines § 127 StGB-E, mit dem das Betreiben krimineller Handelsplattformen im Internet unter Strafe gestellt werden soll²⁶, oder eines § 99 Abs. 2 StPO-E zur Ermöglichung von Auskunftsverlangen über retrograde und künftige Postsendungsdaten²⁷. Ebenso wichtig ist, verstärkt mit einer umfangreichen Auf-

klärung und Prävention auf eine Verringerung der Nachfrage an NPS auf Konsumentenseite hinzuwirken. Zu Recht wird daher im Evaluationsabschlussbericht neben einer Vereinfachung des Grundtatbestands des § 4 NpSG und einer Harmonisierung der Besitzstrafbarkeit in NpSG und BtMG empfohlen, die Aufklärung von Konsumierenden und „Konsuminteressierten“ im Rahmen selektiver und indizierter Prävention in Bezug auf NPS und die zugehörige Gesetzgebung zu intensivieren und das Wissen zum Thema NPS durch Fortbildungen für Fachkräfte, insbesondere Suchthilfemitarbeitende, medizinisches Personal und Justizvollzugsbeamte, zu steigern.²⁸

Fazit

Die Bilanz des NpSG ist auf den ersten Blick durchwachsen. Es hat die Strafbarkeitslücke geschlossen und zu einer Verdrängung vieler Shops ins Ausland sowie ins Internet geführt, zudem hat es zunehmend zu einem negativen Image von NPS beigetragen. Dem steht weiterhin eine hohe Verfügbarkeit an NPS gegenüber, die jedoch auf eine den Handel aus dem Ausland begünstigende uneinheitliche Rechtslage zurückzuführen ist. Insgesamt ist es noch zu früh, um ein Urteil über die Auswirkungen des NpSG zu fällen. Es stellt sich ohnehin die Frage, ob und gegebenenfalls wie die Wirkung eines Strafgesetzes bemessen werden kann. Die erklärbar geringe Anzahl an erfassten Verstößen gegen das NpSG in PKS und Strafverfolgungsstatistik ist sicherlich kein Maßstab, denn dann müsste man dem NpSG einen unglaublichen Erfolg bescheinigen. Eins steht aber fest: Solange Menschen irgendwelche Stoffe einnehmen, die sie nicht kennen, aber wissen oder zumindest in Kauf nehmen, dass diese zu schwersten Gesundheitsschäden bis hin zum Tod führen können, wird uns das Thema NPS noch lange beschäftigen.

²⁴ <https://www.polizei.bayern.de/lka/news/presse/aktuell/index.html/317650>.

²⁵ <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/117407/Gruene-erklaeren-Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetz-fuer-gescheitert>.

²⁶ Siehe dazu beispielsweise Zöller KriPoZ 5/2019, 274.

²⁷ BR-Drs. 401/20.

²⁸ Kurzbericht des BMG-geförderten Forschungsvorhabens „Evaluation der Auswirkungen des Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetzes (NpSG)“, aaO.