

**Die Senatorin für Bildung,  
Wissenschaft und Gesundheit**

Bremen, den 22.10.2012  
Bearbeitet von: Robert Stork-  
Beimfohr  
Tel.: 361-9566  
Lfd. Nr. L-60-18

**Vorlage  
für die Sitzung  
der staatlichen Deputation für Gesundheit  
am 07.11.2012**

**Bericht der staatlichen Deputation für Gesundheit zum Antrag der Fraktion der  
CDU vom 20.03.2012 mit dem Titel „ „Legal Highs“ verbieten“  
(Drucksache 18/306)**

**A. Problem**

Die Fraktion der CDU hat mit Drucksache 18/306 vom 20.03.2012 den folgenden Antrag an die Bremische Bürgerschaft (Land) gestellt:

**"Legal Highs" verbieten**

In zunehmendem Maß wird nicht nur über das Internet, sondern auch in einschlägigen Geschäften und auf der Straße mit „legalen Alternativen“ zu den international kontrollierten Suchtmitteln gehandelt. Dabei stellen vor allem neue synthetische Substanzen die Gesundheitspolitik vor schwierige Herausforderungen. Sehr viele in der (Arzneimittel-) Forschung entwickelte, jedoch in der Arzneimittelherstellung nicht weiter verwendete Chemikalien haben die Fähigkeit, bei ihrer Aufnahme in den Körper eine psychoaktive Wirkung zu entfalten. Sie unterliegen in der Regel nicht der Drogengesetzgebung und sind in einer unüberschaubaren Vielzahl verfügbar.

Zur Umgehung der Drogengesetzgebung wird auf diese Substanzen zurückgegriffen, und es werden Produkte, die solche Substanzen enthalten, als so genannte „Legal Highs“ vertrieben. Nach den bisherigen Erfahrungen werden dafür Stoffe aus verschiedenen Substanzgruppen, wie beispielsweise mehreren Untergruppen der cannabino-mimetisch wirkenden Substanzen, der Cathinone, Naphyrone, Alkoxy-Amphetamine,

Piperazine etc. verwendet. Die Vermarktung von „Legal Highs“ in Form speziell aufgemachter Produkte, die solche Substanzen enthalten, in sogenannten Head Shops, Smart Shops etc. richtet sich gezielt an junge Käufergruppen. Sie werden vordergründig irreführend als Räucherwerk, Badesalz, Düngemittel etc. beworben und angeboten. Es wird zumeist zwar auf der Verpackung darauf hingewiesen, dass das Produkt nicht zum Konsum bestimmt ist; dies dient aber nur dem Schein, denn die Aufmachung der Verpackung signalisiert oft das Gegenteil, dass nämlich bei Konsum der Substanz eine psychoaktive Wirkung erwartet werden kann.

Eine unüberschaubare Vielzahl solcher Substanzen hat das Potential, durch Beeinflussung der chemisch-physiologischen Vorgänge im Gehirn Veränderungen in der Psyche und im Bewusstsein hervorzurufen, wenn sie konsumiert werden. Die Wirkungsspektren reichen von einer subtilen, als Anregung oder Entspannung durchaus angenehm erlebten Stimmungsänderung bis hin zu schweren Bewusstseinsbeeinträchtigungen mit starker Veränderung der Wahrnehmung.

Die Händler können bei einem Verbot einzelner identifizierter Substanzen leicht auf immer andere bzw. neue Stoffe ausweichen. Das Spektrum der in Betracht kommenden Substanzen ist unüberschaubar groß; erschwerend hinzu kommt, dass durch Veränderungen an der Molekularstruktur auch leicht neue Verbindungen generiert werden können. Produkte desselben Namens und derselben Aufmachung können durchaus unterschiedliche Substanzen bzw. unterschiedliche Substanzmengen beinhalten. Es können auch jederzeit ähnliche Produkte mit zunächst völlig unbekanntem Inhalt auf den Markt kommen. So kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass auch besonders gefährliche Substanzen oder Substanzmischungen, mit hoher Toxizität und Suchtpotenzial, auf den Markt kommen. Immer wieder werden auch Substanzen, die als Arzneimittel zum Einsatz kommen, in den diversen Mischungen identifiziert.

Die Stadt München hat die Gefahren von „Legal Highs“ erkannt und erfolgreich Maßnahmen gegen den Verkauf ergriffen. Viele der „Legal Highs“ fallen unter das Arzneimittelgesetz, welches den Verkauf von Arzneimitteln an strenge Voraussetzungen knüpft. Diese Voraussetzungen werden von den Head Shops, Smart Shops etc. nicht erfüllt, sodass diese „Legal Highs“ nicht verkaufen dürfen.

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf,

1. sich mit einer Bundesratsinitiative für eine schnelle Einführung von bundesweiten Verboten für den Verkauf und Besitz von „Legal Highs“ im Betäubungsmittelgesetz einzusetzen.
2. verstärkte Kontrollen von im Land Bremen befindlichen Head Shops, Smart Shops etc. durchzuführen, um den Verkauf von „Legal Highs“ aufgrund des Arzneimittelgesetzes zu unterbinden.

Wilhelm Hinners, Heiko Strohmann, Thomas Röwekamp und die Fraktion der CDU

Die Bremische Bürgerschaft (Land) hat in ihrer Sitzung am 07.06.2012 beschlossen den Antrag zur Beratung und Berichterstattung an die staatliche Deputation für Gesundheit zu überweisen.

## **B. Lösung**

Die Deputation berät den Antrag und leitet den beigefügten Bericht der Bremischen Bürgerschaft (Land) zu.

## **C. Alternativen**

Es werden keine Alternativen zur Berichtspflicht gesehen.

## **D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender Prüfung**

Es gibt keine finanziellen oder personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Gender Aspekte sind nicht ersichtlich.

## **E. Beteiligung / Abstimmung**

Eine Beteiligung oder Abstimmung mit anderen Stellen ist nicht notwendig.

Zur Erstellung des Berichts wurden Auskünfte über Erkenntnisse der Polizei in Bremen und Bremerhaven eingeholt.

## **F. Beschlussvorschlag**

Die Deputation für Gesundheit leitet der Bremischen Bürgerschaft (Land) den beigefügten Bericht zu.

Die Deputation für Gesundheit empfiehlt der Bremischen Bürgerschaft (Land) den Antrag der Fraktion der CDU vom 20.03.2012 mit dem Titel „ „Legal Highs“ verbieten“ (Drucksache 18/306) abzulehnen.

## **Anlage:**

Bericht der staatlichen Deputation für Gesundheit zum Antrag der Fraktion der CDU vom 20.03.2012 mit dem Titel „ „Legal Highs“ verbieten“ (Drucksache 18/306)

**Bericht der staatlichen Deputation für Gesundheit zum Antrag der Fraktion der CDU  
vom 20.03.2012 mit dem Titel „„Legal Highs“ verbieten“  
(Drucksache 18/306)**

Der Antrag der Fraktion der CDU greift eine derzeit auch auf Bundesebene diskutierte Problematik auf. Der Begriff „Legal Highs“ ist verharmlosend. Bei diesen Substanzen handelt es sich um neue, zumeist synthetisch hergestellte Drogen.

Durch geringe Molekülvariationen bekannter Drogen werden neue Substanzen synthetisiert. Die Tendenz ist steigend: In den letzten Jahren wurden durch das europäische Frühwarnsystem der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht in Lissabon in zunehmendem Maße bislang in Europa nicht bekannte psychoaktive Substanzen identifiziert.

Die besondere Gefährlichkeit dieser Substanzen ergibt sich jedoch nicht allein aus der scheinbaren Legalität und der Produktaufmachung oftmals in bunter, flippiger Verpackung, die besonders junge Leute ansprechen soll. Die Substanzen sind durch ihre unbekannte Konzentration in der Mischung mit pflanzlichen oder anderen Bestandteilen zusätzlich in ihren Wirkungen für die Konsumenten in hohem Maße unberechenbar. Dies kann zu schwerwiegenden gesundheitlichen Schäden führen.

Die in dem Antrag formulierte Aufforderung, sich für rechtliche Regelungen einzusetzen, die den Verkauf und die Verbreitung von sog. „legal highs“, das heißt von neuen missbräuchlich verwendeten psychoaktive Substanzen, zu unterbinden, ist grundsätzlich berechtigt. Dem Bestimmtheitsgrundsatz folgend passt der Bundesgesetzgeber das Betäubungsmittelrecht aufgrund neuer Erkenntnisse ständig an, indem er in die Anlagen des Betäubungsmittelgesetzes regelmäßig neue Stoffe aufnimmt. Es gibt dafür zusätzlich einen speziellen Mechanismus, der es zulässt, dass die Anlagen des Betäubungsmittelgesetzes auch per Rechtsverordnung durch die Bundesregierung kurzfristig geändert werden können. Von diesem Mechanismus wird auch regelmäßig Gebrauch gemacht.

Die geforderte Bundesratsinitiative hinsichtlich zahlreicher im Antrag genannter Substanzen ist bereits überholt, da am 26. Juli 2012 die Sechszwanzigste Verordnung

zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher Vorschriften (BGBl I 2012 S. 1639) in Kraft getreten ist. Der Verordnung hat Bremen im Bundesrat zugestimmt. Dabei sind gezielt 28 neue synthetische Stoffe in das Betäubungsmittelgesetz aufgenommen worden, und zwar synthetische Derivate des Amphetamins, Cathinons, Piperazins, Kokains sowie der synthetischen Cannabinoide. Es handelt sich also genau um Substanzen aus den Substanzgruppen, die in dem vorliegenden Antrag genannt werden.

Nach dem deutschen Betäubungsmittelgesetz sind Betäubungsmittel allerdings nur solche Substanzen, die in einer der Anlage des Betäubungsmittelgesetzes ausdrücklich genannt sind. Dies führt wegen der in immer kürzeren Zeiträumen auftretenden missbräuchlich verwendeten neuen psychoaktiven Substanzen zu einer „Hase-Igel“-Situation. Die Bundesregierung prüft deshalb neue rechtliche Möglichkeiten, eine Stoffgruppenregelung im Betäubungsmittelgesetz einzuführen. Bisher kennt das Betäubungsmittelrecht nur Einzelstoffe. Durch eine Stoffgruppenregelung würden Molekülvarianten bekannter Drogen automatisch unter das Betäubungsmittelrecht fallen. Im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit wurde von Prof. Dr. Dieter Rössner und Prof. Dr. Wolfgang Voit im Oktober 2011 dazu ein 51 Seiten umfassendes juristisches Gutachten mit dem Titel „Gutachten zur Machbarkeit der Einführung einer Stoffgruppenregelung im Betäubungsmittelgesetz“ erstellt. Zwar wird die Möglichkeit der Einführung einer solchen Stoffgruppenregelung in dem Gutachten grundsätzlich bejaht, jedoch werden auch zahlreiche Probleme aufgezeigt. Der in dem Gutachten gemachte Vorschlag einer möglichen verfassungskonformen Gesetzesregelung erscheint kompliziert. Die weitere Diskussion wird abzuwarten sein.

In dem Antrag der CDU Fraktion werden außerdem verstärkte Kontrollen von im Land Bremen befindlichen sogenannten Head Shops und Smart Shops aufgrund des Arzneimittelgesetzes gefordert. Die Problematik, dass in solchen Geschäften getarnt als Badesalz, Räuchermischung oder Raumduftverbesserer psychotrope Substanzen vertrieben werden, ist in letzter Zeit verstärkt durch die Presse gegangen. Im Land Bremen sind dazu bisher jedoch nicht in nennenswertem Umfang Fälle bekannt geworden. In Einzelfällen ist die Polizei aktiv geworden. Eine Dunkelziffer kann nicht ausgeschlossen werden. Dass die Stadt München besondere Aktivitäten durchgeführt hätte, konnte nicht recherchiert werden. Im Online-Portal der Süddeutschen Zeitung wird allerdings von einer Aktion der bayerischen Kriminalpolizei berichtet, die im Jahr 2011 in München in der Nähe des Hauptbahnhofs vier Head-Shops wegen mutmaßlicher Verstöße durchsucht hat. Die größten Gefahren dürften jedoch nicht von sogenannten Head-Shops

oder Smart-Shops ausgehen, sondern vom Schwarzmarkt einschließlich des illegalen Vertriebs über das Internet, wobei die angebotenen Produkte oft aus Nicht-EU-Staat (sog. Drittstaaten) stammen. Für die Überwachung von Postsendungen aus Drittstaaten sind die Zollbehörden des Bundes zuständig, die die aufgefundenen Produkte nach § 74 Arzneimittelgesetz zur Einstufung den Arzneimittelüberwachungsbehörden der Länder vorlegen. In Bremen hat es in den letzten Jahren einen Fall gegeben, bei dem der Zoll ein pflanzliche Produkt („Harzklumpen“) eines Online-Head-Shops zur Einstufung vorgelegt hat. An die Untersagungsverfügung zum Vertrieb des Produktes, die nach weiterer Sachverhaltsermittlung (u.a. labortechnische Analyse) und nach Anhörung erfolgte, hat sich der Head-Shop gehalten.

Die arzneimittelrechtlichen Möglichkeiten, gegen den Handel mit neuen missbräuchlich verwendeten psychoaktiven Substanzen vorzugehen, werden in dem vorliegenden Antrag allerdings überschätzt. Da neue psychoaktive Substanzen verständlicherweise beim illegalen Verkauf nicht deklariert werden, ist zunächst ein erheblicher labortechnischer Aufwand erforderlich, um die Substanzen überhaupt nachzuweisen. Weiterhin setzt eine Einstufung als Arzneimittel nach der aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung (z. B. EUGH, Urteil v. 15.01.2009, Az. C-140/07, „red rice“) voraus, dass die psychotropen Wirkungen wissenschaftlich belegt werden können und die gefundenen Mengen eine Erheblichkeitsschwelle überschreiten. Die Sachverhaltsklärung nach dem Arzneimittelgesetz ist aufwändig und läuft mangels wissenschaftlicher Erkenntnisse über neue Substanzen mitunter auch ins Leere. Weiterhin ist eine Überwachung von Betrieben, die keine Berechtigung zum Verkauf von legalen Arzneimitteln wie Apotheken für alle Arzneimittel oder andere Einzelhandelsgeschäfte für freiverkäufliche Arzneimittel haben, nach dem Arzneimittelgesetz ohne konkreten Anlass nicht zulässig. Das Arzneimittelrecht und dessen Strafbestimmungen können für diese „Arzneimittel wider Willen“ zurzeit allenfalls eine Auffangfunktion in Einzelfällen haben. Die Bekämpfung des Handels und des Verkaufs von neuen psychoaktiven Substanzen mit den Möglichkeiten des Arzneimittelrechts ist nicht zielführend. Vielmehr ist die Unterstellung neuer psychoaktiver Substanz, wenn von deren Missbrauch erhebliche Gesundheitsgefahren ausgehen, unter das Betäubungsmittelgesetz notwendig.

Die Deputation für Gesundheit empfiehlt der Bremischen Bürgerschaft (Land) den Antrag der Fraktion der CDU vom 20.03.2012 mit dem Titel „„Legal Highs“ verbieten“ (Drucksache 18/306) abzulehnen.