EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 11.7.2011
KOM(2011) 430 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

über die Bewertung der Wirksamkeit des Beschlusses 2005/387/JI des Rates betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen psychoaktiven Substanzen

{SEK(2011) 912 endgültig}

BERICHT DER KOMMISSION

über die Bewertung der Wirksamkeit des Beschlusses 2005/387/JI des Rates betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen psychoaktiven Substanzen

1. EINLEITUNG

Neue psychoaktive Substanzen[1] werden immer schneller und in immer größerem Maßstab in Umlauf gebracht. Die Geschwindigkeit ihres Auftauchens und die Art und Weise ihrer Verbreitung stellen nach einem Bericht von 2010 von Europol und der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD)[2] eine Herausforderung für die etablierten Verfahren zur Überwachung und Kontrolle neuer psychoaktiver Substanzen sowie für die entsprechenden Gegenmaßnahmen dar.

Der Beschluss 2005/387/JI des Rates betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen psychoaktiven Substanzen vom 10. Mai 2005[3] („Ratsbeschluss") führt ein EU-weites System für den Umgang mit den neuen Suchtstoffen und psychotropen Substanzen ein, die auf den europäischen Markt gelangen. Zu dem System gehört auch der Informationsaustausch (Frühwarnsystem) zwischen den Mitgliedstaaten über solche Substanzen, ihre Risikobewertung und, sofern erforderlich, die EU-weite Einführung von Kontrollmaßnahmen und strafrechtlichen Sanktionen[4] für diese Substanzen.

Die vorliegende Bewertung folgt der Empfehlung des EU-Drogenaktionsplans (2009-2012),[5] der die Kommission zur *„Bewertung der Wirksamkeit" „und erforderlichenfalls Änderung"* dieses Beschlusses auffordert. Die Kommission hat diese mit Unterstützung der EBDD, des

---

1 Gemäß den Definitionen des Ratsbeschlusses (Artikel 3) bezeichnet „neue psychoaktive Substanz" einen neuen Suchtstoff oder einen neuen psychotropen Stoff in reiner Form oder als Zubereitung; „neuer Suchtstoff" eine Substanz in reiner Form oder als Zubereitung, die nicht in dem Einheits-Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1961 über Suchtstoffe aufgeführt ist und die eine den in den Anhängen I, II oder IV aufgeführten Substanzen vergleichbare Bedrohung für die Gesundheit der Bevölkerung darstellen kann; „neuer psychotroper Stoff" eine Substanz in reiner Form oder als Zubereitung, die nicht im Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1971 über psychotrope Stoffe aufgeführt ist und die eine den in den Anhängen I, II, III oder IV aufgeführten Substanzen vergleichbare Bedrohung für die Gesundheit der Bevölkerung darstellen kann.

2 EBDD-Europol-Jahresbericht 2010 über die Durchführung des Beschlusses 2005/387/JI des Rates, S. 15.

3 ABl. L 127 vom 20.5.2005, S. 32-37.

4 Die Mitgliedstaaten sollten die erforderlichen Maßnahmen gemäß ihren Verpflichtungen aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1971 über psychotrope Stoffe und aus dem Einheitsabkommen der Vereinten Nationen von 1961 über Suchtstoffe ergreifen (Artikel 9 des Ratsbeschlusses). Diese Verpflichtungen sind in Artikel 3 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aufgeführt: „Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen Maßnahmen, um folgende Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, als Straftaten zu umschreiben:" das Gewinnen, Herstellen, Verteilen, Verkaufen, Liefern, Befördern, Einführen oder Ausführen, das Besitzen oder Kaufen eines Suchtstoffs oder psychotropen Stoffes.

5 ABl. C 326 vom 20.12.2008, S. 7–25. Aktion 69.

Wissenschaftlichen Ausschusses und von Europol durchgeführt. Die Mitgliedstaaten haben im Rahmen einer Erhebung[6] Input geliefert.

Die Bewertung unterstreicht die Tatsache, dass sich der Markt für neue psychoaktive Substanzen in den letzten drei Jahren dramatisch verändert hat: Es ist ein signifikanter Anstieg der gemeldeten Substanzen, ihrer Vielfalt und der Diversifikation der Vertriebswege festzustellen. Die Bewertung kommt zu dem Schluss, dass der Ratsbeschluss kein angemessenes Instrument ist, um diesen neuen Herausforderungen zu begegnen. Deshalb fordert die Kommission das Europäische Parlament und den Rat mit Blick auf mögliche Legislativvorschläge für 2012 dazu auf, sich an einer Debatte über neue Wege zur Stärkung der Rechtsvorschriften der EU zu beteiligen.

2. NEUE PSYCHOAKTIVE SUBSTANZEN IN DER EU: ENTWICKLUNG UND HERAUSFORDERUNGEN

In den letzten fünf Jahren haben die Mitgliedstaaten 115 psychoaktive Substanzen[7] über den Mechanismus zum Informationsaustausch[8] gemeldet, der durch den Ratsbeschluss eingeführt wurde. Während in dem Zeitraum 2005-2008 die Zahl der gemeldeten, neuen Substanzen stabil bei 10-15 pro Jahr lag, hat sich seit 2009 die Zahl der diesbezüglichen Meldungen stark erhöht.

Viele neue psychoaktive Substanzen sind in Wirklichkeit Variationen innerhalb einer bestimmten Gruppe von Chemikalien und ähneln denen auf nationaler Ebene kontrollierten Substanzen. Bei einigen handelt es sich um Zubereitungen mit pflanzlichen und synthetischen Verbindungen, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Mischungen auftauchen. Ein Beispiel ist Spice, eine Mischung aus Pflanzenteilen und synthetischen Cannabinoiden, das die Wirkungen von Cannabis nachahmt.[9] Diese Substanzen sind aufgrund der Vielfalt und der Geschwindigkeit, mit der neue Produkte als Ersatz für kontrollierte Produkte entwickelt werden, schwer zu identifizieren und zu reglementieren.

Viele diese Substanzen werden in kommerziellen Laboratorien hergestellt; möglicherweise in Asien.[10] Sie sind häufig billiger als illegale Drogen. Sie haben den Status legaler Substanzen („Legal Highs“)[11], was dazu führen könnte, dass die Nutzer das Gefühl haben, sie könnten sie

---

6 Der Anhang (Abschnitt 7) enthält einen zusammenfassenden Bericht über die Ergebnisse der Erhebung.

7 Der Anhang (Abschnitte 4 und 7) enthält eine Aufschlüsselung der gemeldeten Substanzen, der Arten und Trends.

8 Das Frühwarnsystem der EBDD und von Interpol, dem alle Mitgliedstaaten angeschlossen sind.

9 Spice tauchte in Europa erstmalig 2006 auf und gewann 2008 an Beliebtheit. Keine der Spice-Verbindungen ist eine Droge im eigentlichen Sinne: www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/spice

10 Insbesondere in China und Indien.

11 „Legal Highs“ ist ein Sammelbegriff für international unreglemenierte psychoaktive Verbindungen oder Produkte, die diese Verbindungen enthalten und die speziell dafür entwickelt wurden, die Wirkungen bekannter (etablierter) Drogen nachzuahmen. Häufig ist das Ziel, bestehende Drogenkontrollen zu umgehen. Der Begriff fasst eine große Bandbreite an synthetischen und aus Pflanzen gewonnenen Substanzen und Produkten zusammen. Zu ihnen zählen „Forschungschemikalien“, „Partypillen“, „Herbal Highs“ usw. Sie werden normalerweise über das Internet oder in Smart- oder Headshops verkauft. Sie werden mit aggressiven und aufwendigen Marketingstrategien beworben. In einigen Fällen werden sie absichtlich falsch gekennzeichnet und es werden Inhaltsstoffen angegeben, die in der tatsächlichen Zusammensetzung nicht enthalten sind. Der Markt für „Legal Highs“ zeichnet sich durch die Geschwindigkeit aus, mit der Lieferanten die Drogenkontrollen umgehen, indem sie Alternativen zu Produkten anbieten, die Beschränkungen unterworfen sind.

unbedenklich konsumieren. Die Substanzen stellen aber dennoch eine ähnlich große Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung dar, wie die illegalen Drogen, die in den sogenannten Tabellen der Übereinkommen der Vereinten Nationen zu Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aufgeführt sind. Die Verbindungen ihrer Bestandteile und ihre Wirkungen sind häufig nicht wirklich bekannt. Das heißt, sie können toxisch sein, abhängig machen und langfristig schädigende Wirkungen haben. Die wichtigsten Quellen für Informationen zu ihren möglichen Wirkungen und Risiken sind Websites und Mitteilungen, die Drogenkonsumenten in Internet-Communities posten. Die Substanzen werden hauptsächlich über spezialisierte Shops, illegale Drogenhändler und das Internet vertrieben.

Lange Zeit gab es nur in ein paar Mitgliedstaaten Shops, die sich auf den Verkauf neuer psychoaktiver Substanzen spezialisiert hatten. In den letzten beiden Jahren wurden solche Shops jedoch mit einer rasanten Geschwindigkeit in verschiedenen Ländern eröffnet – unter anderem in Polen, Irland und Rumänien. Es gibt innerhalb der EU keinen einheitlichen Ansatz zu ihrer Reglementierung. Nationale Entscheidungen zu diesen Shops können jedoch wie eine Art Dominoeffekt Auswirkungen auf die Politik in anderen Mitgliedstaaten haben.[12]

Bei der Erhebung der EBDD von 2010[13] wurden 136 Online-Shops ermittelt, in denen neue psychoaktive Substanzen verkauft wurden. Die meisten dieser Online-Shops befanden sich in den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und in Deutschland. Mindestens fünf fanden sich aber auch in Polen, Frankreich und Ungarn.

Die Mitgliedstaaten sind auf unterschiedliche Weise von neuen psychoaktiven Substanzen betroffen. Sie haben unterschiedliche Gesetze zur Kontrolle oder Regulierung der Herstellung, des Verkaufs und Besitzes neuer psychoaktiver Substanzen angewendet, und zwar insbesondere Rechtsvorschriften zur Drogenkontrolle und Arzneimittelgesetze. Sie können auch Rechtsvorschriften heranziehen, die auf diversen Richtlinien und Verordnungen[14] basieren, die die Lebensmittelsicherheit,[15] den Verbraucherschutz, gefährliche Substanzen und Produkte auf EU-Ebene zum Gegenstand haben.[16] Einige neue psychoaktive Substanzen werden beispielsweise mit der Aufschrift *„nicht zum menschlichen Konsum bestimmt“* verkauft, um Arzneimittelgesetze zu umgehen.[17]

---

12 So haben beispielsweise kürzlich Razzien der polnischen Behörden in über 1 300 Headshops in Polen dazu geführt, dass die Händler ähnliche Geschäfte in der benachbarten Tschechischen Republik eröffnet haben.

13 EBDD, Jahresbericht 2010: Stand der Drogenproblematik in Europa; S. 92-93.

14 Im Anhang (Abschnitt 5) findet sich ein Überblick über diese EU-Instrumente.

15 Einige neue psychoaktive Substanzen können als Lebensmittel behandelt werden, da alle Substanzen, die für die orale Aufnahme gedacht sind, als Lebensmittel gelten und somit den Rechtsvorschriften zur Lebensmittelsicherheit unterliegen (Artikel 2 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit).

16 Der Besitz für den eigenen Gebrauch ist kein Straftatbestand nach dem Arzneimittelgesetz, jedoch häufig nach dem Drogenkontrollrecht. Die Rechtsvorschriften zur Lebensmittelsicherheit und zum Verbraucherschutz fordern von den Herstellern, dass diese die Sicherheit ihrer Produkte nachweisen.

17 Mephedron, das am 2. Dezember 2010 unionsweit Kontrollmaßnahmen unterworfen wurde (ABl. L 322 vom 20.12.2010, S. 44), wurde als „Pflanzendünger“ verkauft, während andere Produkte als „Badesalz“ oder „Raumduft“ ausgegeben werden.

3. ZIELE UND ANWENDUNGSBEREICH DES RATSBESCHLUSSES

Rechtsgrundlage des Ratsbeschlusses vom 10. Mai 2005 sind die ehemaligen Artikel 29, 31 Absatz 1 Buchstabe e und 34 Absatz 2 Buchstabe c[18] des Vertrags über die Europäische Union (dritte Säule). Mit der EU-weiten Kontrolle der Substanzen soll es den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, das Auftauchen psychoaktiver Substanzen wirkungsvoll zu bekämpfen.

Das im Ratsbeschluss niedergelegte Verfahren zur Einführung von Kontrollmaßnahmen für eine neue psychoaktive Substanz besteht aus sechs Schritten: 1) ein Mitgliedstaat leitet Informationen über eine neue Substanz auf seinem Markt weiter; 2) Europol und die EBDD verfassen unter Mitwirkung der Europäischen Arzneimittel-Agentur EMA einen gemeinsamen Bericht und unterbreiten ihn dem Rat; 3) der Rat verlangt von der EBDD eine Risikobewertung; 4) die EBDD legt dem Rat und der Kommission die Risikobewertung vor; 5) die Kommission unterbreitet dem Rat eine Initiative zur Einführung von Kontrollmaßnahmen; 6) der Rat entscheidet darüber, ob die Substanz einer Kontrolle unterworfen wird und ob eine Verpflichtung zur Einleitung strafrechtlicher Maßnahmen bestehen soll. Dieses Verfahren wurde seit 2005 erst zweimal genutzt. 2007 hat der Rat entschieden, für BZP[19] Kontrollmaßnahmen einzuführen und 2010 wurden sie für Mephedron[20] eingeführt.

Der Anwendungsbereich des Ratsbeschlusses auf EU-Ebene ist analog zu dem Anwendungsbereich der UN-Drogenkonvention definiert.[21] Der Beschluss umfasst Substanzen, die dort nicht aufgeführt sind und eine beträchtliche Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung darstellen können. Sie umfasst keine Drogenausgangsstoffe[22] oder Substanzen, die für die Herstellung von Arzneimitteln genutzt werden.[23] Mit dem Ratsbeschluss sollen nicht die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zu neuen psychoaktiven Substanzen ersetzt werden, sondern vielmehr die Substanzen erfasst werden, die innerhalb der EU ein Problem sind oder zu einem Problem werden könnten.

4. WIRKSAMKEIT DES RATSBESCHLUSSES

2010 wurde eine Rekordzahl neuer Substanzen (41) gemeldet. Das ist mehr als ein Drittel aller seit 2005 gemeldeten Substanzen. Dieser Anstieg an Meldungen belegt nicht nur das rasche Ansteigen der Zahl von Substanzen, die in der EU erhältlich sind, sondern zeigt auch die verbesserten Meldekapazitäten der Mitgliedstaaten. 75% aller Erstmeldungen kamen aus

---

18 Diese Artikel behandeln die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die Annahme von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des Drogenhandels. Der Vertrag von Lissabon stellt die Rechtsgrundlage des Ratsbeschlusses in Frage, da er den ehemaligen Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe c EUV aufhob. Auf der Grundlage dieses Artikels konnte die Entscheidung zur Einführung von Kontrollmaßnahmen für Substanzen getroffen werden. Die Entscheidung, Mephedron Kontrollmaßnahmen zu unterwerfen, konnte nur nach dem Grundsatz der Erhaltung des *Besitzstandes* der dritten Säule getroffen werden.

19 1-Benzylpiperazin.

20 4-Methylmethcathinon.

21 Artikel 3 Buchstaben b und c.

22 Chemikalien, die zur Drogenherstellung genutzt werden.

23 Artikel 7 Absatz 3.

fünf Ländern, von denen ein Drittel auf das Vereinigte Königreich entfiel, was dessen hohe Melde- und Identifizierungskapazitäten erkennen lässt.[24]

Da nicht alle Mitgliedstaaten einen proaktiven Ansatz anwenden (durch kontrollierte Testkäufe im Internet und in spezialisierten Shops), könnte die Zahl neuer Substanzen auf dem Markt größer sein, als gemeldet.

Bislang haben die Meldungen aus den Mitgliedstaaten zur Veröffentlichung von drei Gemeinsamen Berichten geführt: m-CPP[25] (2006), BZP (2007) und Mephedron (2010). Die Gemeinsamen Berichte über BZP und Mephedron führten zu einer Risikobewertung.[26]

Die Risikobewertungen von BZP und Mephedron haben die erforderlichen Argumente geliefert, um die Substanzen Kontrollmaßnahmen zu unterwerfen. Beide Bewertungen kamen zu dem Schluss, dass die Substanzen eine Gefahr für die Gesundheit und die Gesellschaft darstellen. Sie räumten jedoch ein, dass es nur einen eingeschränkten wissenschaftlichen Nachweis über die akuten und die langfristigen Auswirkungen auf die Gesundheit und zu Todesfällen sowie zu den Einnahmemustern und Prävalenzen gibt.

Dem Ratsbeschluss zufolge kann der Rat - basierend auf den Ergebnissen der Risikobewertung - entscheiden, eine neue psychoaktive Substanz „Kontrollmaßnahmen und strafrechtlichen Sanktionen zu unterwerfen“. Der Mangel an Alternativen (d.h. andere Maßnahmen als strafrechtliche) spiegelt die Mechanismen der UN-Drogenkonventionen zu illegalen Drogen wider. In beiden Fällen (BZP und Mephedron) hat die Kommission nach der Bewertung der Substanz vorgeschlagen - der Rat hat dem zugestimmt[27], die Substanz Kontrollmaßnahmen zu unterwerfen und die Mitgliedstaaten zur Einführung strafrechtlicher Sanktionen zu verpflichten.[28] Im Fall von BZP hat die Entscheidung des Rates[29] eingeräumt, dass der Risikobewertung der stichhaltige wissenschaftliche Beweis für die insgesamt mit der Substanz verbundenen Risiken fehlt. Sie stellte jedoch fest, dass *„gemäß dem Vorsorgeprinzip“* Kontrollmaßnahmen wegen der gesundheitlichen Gefahren erforderlich seien.

---

24 Siehe Anhang (Abschnitt 4).

25 1-(3-Chlorophenyl)piperazin.

26 M-CPP wurde nicht bewertet, da die Substanz bei der Herstellung von Arzneimitteln genutzt wird. M-CPP konnte auch nicht unter dem Arzneimittel-Überwachungssystem weiter verfolgt werden. Der Ratsbeschluss sieht keine Überwachung von Substanzen vor, bei denen keine Risikobewertung durchgeführt wird. Von dritter Seite wird allerdings berichtet, dass m-CPP als Ecstasy-Tabletten oder als Bestandteil in diesen weiter auf dem Markt ist. Mit dem Arzneimittel-Überwachungssystem wird die Sicherheit von Arzneimitteln überwacht, und es werden Maßnahmen ergriffen, um die mit ihnen verbundenen Gefahren zu verringern und ihren Nutzen zu steigern. Verordnung (EG) NR. 726/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Festlegung von Gemeinschaftsverfahren für die Genehmigung und Überwachung von Human- und Tierarzneimitteln und zur Errichtung einer Europäischen Arzneimittel-Agentur. ABl. L 136 vom 30.4.2004, S. 1-32.

27 Die Mitgliedstaaten müssen nationale Maßnahmen ergreifen, um diesbezüglichen Entscheidungen des Rates innerhalb von einem Jahr nachzukommen (Artikel 9 Absatz 1).

28 KOM(2007) 430 endgültig, 17.7.2007; KOM(2010) 583 endgültig; 2010/0293 (NLE), 20.10.2010.

29 ABl. L 63 vom 7.3.2008, S. 45 — Erwägungsgrund 8.

5. ERGEBNISSE DER ERHEBUNG

Die in den Mitgliedstaaten durchgeführte Erhebung[30] zeigt, dass der Informationsaustausch dazu beiträgt, auf neue Substanzen aufmerksam zu machen, die in Nachbarstaaten gefunden wurden. Einige Mitgliedstaaten weisen allerdings darauf hin, dass zusätzliche Informationen, insbesondere zu Toxikologie und Forensik, nützlich wären. Die meisten Mitgliedstaaten befürworten die aktive Überwachung von Substanzen, für die nach einen Gemeinsamen Bericht keine Risikobewertung durchgeführt wird.

Während der Wissenschaftliche Ausschuss einräumt, dass die Risikobewertungen angesichts der wenigen Informationen über die neuen Substanzen grundsätzlich auf Teilwissen basieren, weist er darauf hin, dass zusätzliche Mittel bereitgestellt werden sollten, um den Prozess der Risikobewertungen zu unterstützen. Beispielsweise sollten Mittel für toxikologische Prüfungen bereitgestellt werden. Mehrere Mitgliedstaaten unterstützen diese Ansicht.

Zahlreiche Mitgliedstaaten sind besorgt darüber, dass es nach dem Ratsbeschluss nicht möglich ist, mehrere psychoaktive Substanzen gleichzeitig anzugehen. Sie argumentieren, dass dadurch eine umfassende Reaktion verhindert wird. Denn sobald eine Substanz Kontrollmaßnahmen unterworfen wird, kann ohne Weiteres eine neue als Ersatz entwickelt und auf den Markt gebracht werden. Das macht es auch schwierig, Maßnahmen in Bezug auf Drogen zu ergreifen, die sich aus mehreren Substanzen in unterschiedlichen Kombinationen zusammensetzen, von denen jede einzeln untersucht werden sollte. Deshalb wurde auf EU-Ebene keine Maßnahme gegen Spice ergriffen.

Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat einen allgemeinen Ansatz gewählt und versucht, verschiedene Substanzen gleichzeitig zu erfassen;[31] aber nicht alle Mitgliedstaaten gehen so vor. Gleichzeitige Kontrollmaßnahmen für eine Gruppe chemisch verwandter Verbindungen sind eine Möglichkeit, das Problem anzugehen. Dies sollte eingehend erörtert werden. Es ist jedoch schwierig und wissenschaftlich weniger verlässlich, verschiedene Substanzen gleichzeitig zu bewerten, da die Wirkungen und der mögliche Schaden von Substanzen innerhalb einer Gruppe oft sehr unterschiedlich sind. Der Wissenschaftliche Ausschuss der EBDD hat darauf hingewiesen, dass eine umfassendere Diskussion über chemisch ähnliche Verbindungen in die Risikobewertungen aufgenommen werden könnte, um so einen besseren Einblick in verwandte Substanzen zu bekommen, die möglicherweise auf den Markt gebracht werden.

Die Erhebung hat gezeigt, dass ein großer Teil der Mitgliedstaaten die derzeit fehlende Alternative zu strafrechtlichen Kontrollen als unzureichend ansieht. Sie weisen darauf hin, dass eine größere Bandbreite an Möglichkeiten in Betracht gezogen werden sollte, insbesondere die zeitweilige Kontrolle und Risikomanagement-Maßnahmen.

Alle Mitgliedstaaten betonen, dass für die Bekämpfung neuer psychoaktiver Substanzen schnelle Maßnahmen erforderlich sind. Der Erhebung zufolge halten die meisten Mitgliedstaaten den Entscheidungsprozess für zu langsam: für BZP wurden 15 Monate nach Verfassen des Gemeinsam Berichts Kontrollmaßnahmen eingeführt und für Mephedron 12 Monate danach.

---

30 Der Anhang (Abschnitt 7) enthält einen zusammenfassenden Bericht der Ergebnisse der Erhebung.

31 Die gleichzeitige Bewertung und/oder Kontrolle einer Gruppe von chemisch verwandten Verbindungen.

17 Mitgliedstaaten würden ein Eilverfahren oder Dringlichkeitsverfahren befürworten, insbesondere im Fall von Substanzen, die besonders besorgniserregend sind und bei denen mehr Zeit für weitere wissenschaftliche Forschungen benötigt wird. Einige Mitgliedstaaten gehen bereits in dieser Weise vor. Danach wird der Verkauf neuer Substanzen für einen begrenzten Zeitraum im Eilverfahren beschränkt. Ein Mitgliedstaat hat die Bildung eines ständigen Ausschusses vorgeschlagen, damit die EU-Organe und Behörden über befristete Maßnahmen entscheiden können. Ein anderer Mitgliedstaat hat Vorsicht in Bezug auf Dringlichkeitsmaßnahmen geraten. Er gab zu bedenken, dass ein Verbot möglicherweise nicht mehr aufgehoben wird, selbst wenn mit der Risikobewertung nicht nachgewiesen wird, dass die Substanz Schäden verursacht.

6. NOTWENDIGKEIT EINES UMFASSENDEN ANSATZES

Obwohl die Gefahr, die von neuen psychoaktiven Substanzen für die Öffentlichkeit ausgeht, geringer zu sein scheint als die Gefährdung durch traditionelle illegale Drogen[32], lässt es die Verpflichtung zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung nicht zu, hier untätig zu bleiben. Deshalb sollte diesen Substanzen, die regelmäßig auftauchen und sich steigender Beliebtheit erfreuen, auf EU-Ebene entschlossen und umfassend entgegengetreten werden. Das größte Problem ist, dass die Substanzen in einer regulatorischen Grauzone entwickelt und gehandelt werden, die irgendwo zwischen Drogenkontrolle, Lebensmittelsicherheit, Verbraucherschutz, Arzneimittel- und Chemikalienrecht angesiedelt ist. Die Behörden in vielen Mitgliedstaaten sind häufig unsicher, mit welchen Rechtsvorschriften diese Substanzen am wirkungsvollsten bekämpft werden können.

Der Beschluss des Rates kann sowohl als Mittel zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung angesehen werden als auch als Instrument der Strafgerichtsbarkeit, das darauf abzielt, sich des Problems neuer psychoaktiver Substanzen durch eine verbesserte justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten anzunehmen. Er wurde in den letzten fünf Jahren ausgiebig, und zwar meisten als Mittel zur Sicherung der Gesundheit der Bevölkerung, genutzt. Er hat es den Behörden ermöglicht, Informationen über neue Substanzen auszutauschen und Trends in diesem sich rasch ändernden Markt zu verstehen und vorherzusehen. Der Beschluss wurde nur zweimal als Instrument der Strafgerichtsbarkeit genutzt: zwei Substanzen wurden Kontrollmaßnahmen und dann strafrechtlichen Sanktionen unterworfen.

Viele der gemeldeten Substanzen betrafen nicht alle Mitgliedstaaten und wurden deshalb auf nationaler Ebene geregelt. Bestimmte Produkte, wie beispielsweise Spice, riefen in mehreren EU-Mitgliedstaaten Bedenken hervor. Sie wurden jedoch nicht auf EU-Ebene angegangen, da der Ratsbeschluss nur einen eingeschränkten Handlungsspielraum für solche Substanzgemische vorsieht. Mehrere andere Substanzen, die Befürchtungen bezüglich der Gesundheit der Bevölkerung hervorriefen, hätten wahrscheinlich auf EU-Ebene behandelt werden können, wenn der Beschluss neben den strafrechtlichen Kontrollmaßnahmen „weichere“ Risikomanagement-Optionen geboten hätte.

---

[32] In den Risikobewertungsberichten zu BZP und Mephedron wurden zwei Todesfälle identifiziert, bei denen diese Substanzen die einzige Todesursache zu sein schienen. In der Zwischenzeit wurden weitere Fälle bestätigt. Die EBDD schätzt, dass in der EU jährlich 7 500 bis 8 000 Menschen an einer Überdosis von Opiaten oder Kokain sterben. 10458/07, CORDROGUE 35, 5.6.2007; 12658/10, CORDROGUE 67, 29.7.2010. EBDD, Jahresbericht 2010: Stand der Drogenproblematik in Europa; S. 16.

Nach dem Vorbild der UN-Drogenkonventionen schränkt der derzeitige Anwendungsbereich des Ratsbeschlusses die Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf diese Substanzen ein. Das verringert die Zahl an Substanzen, die auf EU-Ebene wirkungsvoll erfasst werden können. Zwar scheint unter den Mitgliedstaaten Konsens darüber zu herrschen, dass das Strafrecht Teil der Reaktion auf neue psychoaktive Substanzen auf EU-Ebene sein sollte, doch sehen die meisten Mitgliedstaaten darin nicht immer eine nachhaltige Lösung im Kampf gegen die Ausbreitung neuer psychoaktiven Substanzen; jedenfalls sollte es nicht die einzige Option sein. Die Mitgliedstaaten stimmen überein, dass das Ziel dieser Kontrollen letztlich darin besteht, die Bürger vor den unbekannten Risiken dieser Substanzen zu schützen.

Informationsaustausch und Risikobewertung haben es den Mitgliedstaaten ermöglicht, Informationen abzugleichen und sich auf diesem sich rasch entwickelnden Markt zeitnah über Trends und Entwicklungen auszutauschen. Die Risikobewertung sorgt für eine unverzichtbare Zusammenlegung der EU-weiten Forschungsaktivitäten. Diese sollten jedoch verstärkt werden, damit die Entscheidungen auf wissenschaftlichen Beweisen beruhen. Der Erhebung zufolge sollten, insbesondere für toxikologische und forensische Analysen und pharmakologische Studien, Mittel bereitgestellt werden, damit die erforderlichen Bewertungen von Substanzen durchgeführt werden können, über die wenig bekannt ist.

Des Weiteren wird in der Erhebung betont, wie wichtig eine schnelle Reaktion der EU ist. Einige Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass Maßnahmen schneller ergriffen werden könnten, wenn auf Instrumente zurückgegriffen würde, die sich bereits in den Bereichen Lebensmittel- und Produktsicherheit und bei gefährlichen Chemikalien bewährt haben. In einigen Fällen könnten das Zwischenschritte sein, die vor einer Entscheidung über strafrechtliche Kontrollmaßnahmen erfolgen. Diese Systeme verfügen über einen Meldemechanismus und über einen Mechanismus zum Austausch von Informationen sowie über Dringlichkeitsverfahren im Fall einer unmittelbaren Gefährdung der Gesundheit (einschließlich befristeter Verbote). Sie verfügen auch über Klassifizierungssysteme, die es den Behörden ermöglichen, entsprechend den mit dem bewerteten Produkt verbundenen Gefahren zu reagieren. Solche Mechanismen könnten den Mitgliedstaaten eine größere Reaktionsgeschwindigkeit und Flexibilität ermöglichen, wenn sie entscheiden müssen, wie einer bestimmten Substanz am besten entgegenzutreten ist.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN – DAS WEITERE VORGEHEN

Der Beschluss des Rates über neue psychoaktive Substanzen ist gewiss ein hilfreiches Instrument im Umgang mit neuen Substanzen auf EU-Ebene, insbesondere da er einen Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten ermöglicht (Frühwarnsystem). Diese Bewertung lässt jedoch die drei folgenden Nachteile erkennen, wenn es darum geht, die Substanzen EU-weiten Kontrollmaßnahmen zu unterwerfen:

- Es ist nicht möglich, auf den starken Anstieg der Zahl neuer psychoaktiver Substanzen zu reagieren, da immer nur eine Substanz in einem langwierigen Prozess geprüft werden kann.

- Es ist ein reaktives System, da die Kontrollmaßnahmen unterworfenen Substanzen schnell durch andere mit ähnlichen Wirkungen ersetzt werden. Häufig wird nur eine kleine Änderung in der chemischen Zusammensetzung vorgenommen.

- Es fehlen Optionen für Kontrollmaßnahmen.

Deshalb wird die Kommission vorbehaltlich einer weiteren Folgenabschätzung den Bedarf an einem wirkungsvolleren Rechtsinstrument untersuchen. Sie wird prüfen, wie das Erfordernis einer schnellen Reaktion mit einer verbesserten Risikobewertung der Substanzen in Einklang gebracht werden kann. Sie wird die Maßnahmen für eine Förderung der Sammlung toxikologischer und forensischer Informationen unterstützen.

Die Kommission sieht, dass eine umfassende Reaktion auf EU-Ebene nötig ist, die die Lücken zwischen Rechtsvorschriften zur Drogenkontrolle und anderen Rechtsvorschriften schließt, einschließlich der Rechtsvorschriften zur Lebensmittel- und Produktsicherheit. Zusätzlich zu strafrechtlichen Kontrollmaßnahmen müssten alternative Risikomanagement-Optionen bewertet werden, um auf EU-Ebene eine schnellere Reaktion auf das Auftauchen von besorgniserregenden Substanzen zu ermöglichen.

Zur Verbesserung des Verständnisses des sich rasch entwickelnden Marktes für neue psychoaktive Substanzen wird die Kommission Wege zur Überwachung von Substanzen prüfen. Hierbei geht es sowohl um Substanzen, für die keine Risikobewertung durchgeführt wird, die aber dennoch Anlass zu Bedenken geben,[33] als auch um Substanzen, die Kontrollmaßnahmen unterworfen sind.

Alle Vorschläge für Rechtsvorschriften zu neuen psychoaktiven Substanzen sollten auf einer gründlichen, umfassenden Analyse und Diskussion basieren. Deshalb werden das Europäische Parlament und der Rat zur Teilnahme an einer Debatte darüber eingeladen, wie die EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich effektiver gestaltet werden könnten. Im Herbst möchte die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat die wichtigsten Ziele und Optionen für eine Überarbeitung des Beschlusses 2005/387/JI des Rates vorlegen.

Da Rechtsvorschriften allein keine vollständige Reaktion auf die komplexen Herausforderungen der neuen psychoaktiven Substanzen sind, fordert die Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, ihre Anstrengungen zur Verbesserung der Programme zur Drogenprävention und -aufklärung[34] zu verstärken. Dabei sollte auch die wachsende Beliebtheit neuer psychoaktiver Substanzen berücksichtigt werden.

---

33 Z. B. m-CPP und SPICE.

34 Die Entwicklung integrierter und innovativer Ansätze zur Identifizierung und Überwachung von Trends bei der Konsumierung neuer psychoaktiver Substanzen sowie für die Reaktion darauf ist als Priorität im Programm Drogenprävention und –aufklärung der Kommission genannt. Beschluss Nr. 1150/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. September 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Drogenprävention und –aufklärung“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007-2013; ABl. L 257 vom 3.10.2007, S. 23.