

## » Die rechtlichen Rahmenbedingungen der ärztlichen Heroinverschreibung in der Schweiz von den Anfängen bis heute \*

René Bühler

Abteilung Recht des Bundesamtes für Gesundheit, Bern/Schweiz

**Zusammenfassung:** Am 2. Februar 1991 beschloss der Schweizerische Bundesrat, als Teil eines Maßnahmenpakets zur Verminderung der Drogenprobleme und zur Verbesserung der Lebensbedingungen Drogenabhängiger, die ärztliche Verschreibung von Heroin als wissenschaftliches Forschungsprojekt zu initiieren. Vorliegende Arbeit gibt Einblick in die politische und rechtliche Seite der ärztlichen Heroinverschreibung von den Anfängen der Forschungsphase über die Evaluation der Ergebnisse bis hin zur Anerkennung als neue Behandlungsform.

**Schlüsselwörter:** ärztliche Heroinverschreibung – Rechtsgrundlage – Schweiz

**Modifications of the Legal Framework in Switzerland concerning the Medical Prescription of Heroin:** On 2 February 1991, the Swiss Government decided to launch a research programme on the prescription of heroin for the treatment of heavily addicted persons. Heroin prescription was one element within a package of measures aiming at reducing the problems related to drug abuse and at improving the living conditions for drug addicts. This article shows the political and legislative dimension of the medical prescription of heroin in Switzerland from its beginnings as a research programme to the evaluation and finally to the approval as a new kind of treatment.

**Key words:** Medical Prescription of Heroin – Legal Framework – Switzerland

### Einleitung

Trotz der Vielzahl unterschiedlicher schweizerischer Drogen-therapieprogramme stellte sich in den frühen neunziger Jahren heraus, dass für eine Gruppe schwer abhängiger Personen keines der vorhandenen Behandlungsprogramme geeignet erschien. Für diese Personen sollten somit neue Therapiemöglichkeiten geprüft werden.

Mit der Inkraftsetzung der „Verordnung über die Förderung der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Drogenprävention und Verbesserung der Lebensbedingungen Drogenab-

hängiger“ [1] eröffnete der Schweizerische Bundesrat die Möglichkeit, einen nationalen, umfassenden, wissenschaftlichen Gesamtversuch für die ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln – unter anderem auch von Heroin – an Drogenabhängige zu starten. Er löste damit eine heftige politische Debatte aus, bei der auch die Frage der rechtlichen Rahmenbedingungen kontrovers diskutiert wurde. Nach zwei Volksabstimmungen über Vorlagen, welche das Ende der in dieser Form durchgeführten Heroinverschreibung bedeuteten hätten, scheinen auch die juristischen Auseinandersetzungen an Brisanz verloren zu haben. Doch ist die heroingestützte Behandlung noch nicht definitiv in der schweizerischen Gesetzgebung verankert. Sie stellt weiterhin ein Hauptpostulat der legislatorischen Bemühungen im Bereich der schweizerischen Betäubungsmittelgesetzgebung dar.

### Der Anfang: Versuche für eine ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln an Drogenabhängige

Die gesetzliche Grundlage für die Versuche zur Heroinverschreibung findet sich in Artikel 8 des schweizerischen Betäubungsmittelgesetzes [2]. Dieser Artikel verbietet jegliche Verwendung von Diazetylmorphin und seinen Salzen (bzw. Heroin) und unterscheidet nicht zwischen legalem und illegalem Gebrauch. Jedoch besteht die Möglichkeit, dass für die wissenschaftliche Forschung oder eine beschränkte medizinische Anwendung das Bundesamt für Gesundheit Ausnahmegenehmigungen erteilen kann, soweit dem kein internationales Übereinkommen entgegensteht.

Die Gegner des Forschungsvorhabens argumentierten, dass vom Gesetzgeber diese Möglichkeit nicht zur Behandlung Drogenabhängiger eingeräumt wurde. Dies sei nicht vereinbar mit dem historischen Willen des Gesetzgebers, der Heroin als mögliches Analgetikum zur Schmerzbekämpfung bei Krebspatienten betrachtete. Auch sei dies unvereinbar mit dem Ziel und Zweck des Betäubungsmittelgesetzes, das dem Prinzip der Drogenabstinenz folge. Eine psychosozial indizierte Heroinabgabe fände keine gesetzliche Basis [3].

Die Befürworter des Gesamtversuches vertraten hingegen die Meinung, dass einer geltungszeitlichen Gesetzesauslegung – welche im Ergebnis die Versuche unterstützt – gefolgt werden

\* Die Arbeit basiert auf dem Vortrag „Modification of the legal framework in Switzerland concerning the medical prescription of heroin“ des Autors anlässlich des internationalen Symposiums „Heroin-assisted treatment for dependent drug users“ vom 10.–12. März 1999 in Bern.

könne, wie dies auch in anderen Rechtsfragen wie z.B. in Strafsachen überwiegend getan werde. Der Gesetzgeber äußere sich auch nicht ausdrücklich zur Art der wissenschaftlichen Forschung. Er habe aber mit der Revision des Betäubungsmittelgesetzes im Jahr 1975 explizit die Möglichkeit für Substitutionsprogramme mit Betäubungsmitteln eingeräumt. Spätestens seit diesem Zeitpunkt sei er vom Gedanken der strikten Drogenabstinenz abgewichen. Eine Therapie sollte möglich sein, auch wenn die Abstinenz erst das Ergebnis einer langfristigen Behandlung sei [4].

Ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz [5] hält schließlich fest, dass das Betäubungsmittelgesetz nicht kategorisch die Verwendung von Betäubungsmitteln für die Behandlung Drogenabhängiger verbiete, jedoch setze es eine medizinische Indikation und medico-soziale Betreuung voraus. Die Verschreibung von Heroin sei außerdem nur für eine beschränkte Anzahl von Patienten in Ausnahmefällen möglich. Nur ein Forschungsprogramm mit dem Ziel einer Behandlung der Drogenabhängigkeit werde vom geltenden Betäubungsmittelgesetz gedeckt. Lügen die Forschungsergebnisse vor, müsse das Gesetz geändert werden, um die entsprechende Patientengruppe den Ergebnissen folgend behandeln zu können.

Der Schweizerische Bundesrat ist dieser Meinung gefolgt und hat eine zeitlich befristete Verordnung erlassen, die diese Rahmenbedingungen festhält [6]. Gestützt auf diese Verordnung wurde ein Gesamtversuchsplan mit Ausführungsbestimmungen [7] erstellt, der vom Bundesamt für Gesundheit am 24. Januar 1994 genehmigt wurde.

In diesem Jahr wurde der wissenschaftliche Versuch mit 100 Behandlungsplätzen in Zürich gestartet. Zuletzt umfasste er 18 Projekte mit 800 Behandlungsplätzen für die Verschreibung von Heroin, 100 mit Morphin und 100 mit intravenös verabreichtem Methadon. Im Februar 1996 entschied der Bundesrat, dass bei Personen, für welche eine Behandlung unter Einschluss von Heroin indiziert war, die Behandlungsmöglichkeit bis zum 31. Dezember 1998 verlängert werden kann.

Ab dem 30. Juni 1996 konnten keine neuen Personen mehr für die Behandlung mit Heroin in die Projekte aufgenommen werden. Der Bundesrat wartete mit weiteren Entscheidungen bis zur Kenntnisnahme des Abschlussberichtes der Forschungsbeauftragten. In der Zwischenzeit reichten mehr als 100000 Schweizerinnen und Schweizer eine Volksinitiative ein mit dem Ziel, die Drogenpolitik von Bund und Kantonen zu ändern.

### **Die Volksinitiative „Jugend ohne Drogen“**

Nach Meinung der Initianten sollte das geltende Betäubungsmittelgesetz konsequent vollzogen werden mit dem klaren Ziel der Rauschgiftabstinenz [8]. Sie hielten am strikten Konsumverbot fest und verlangten dessen konsequente strafrechtliche Durchsetzung [9]. Für die Initianten charakterisiere die Überlebenshilfe die Abkehr vom Abstinenzziel, führe als Konsequenz zur Entkriminalisierung und Legalisierung des Umgangs mit Drogen und sei mit der Verfassung nicht vereinbar. Eine Abgabe von Drogen an Süchtige sei als Drogenexperiment am Menschen verboten [10].

Am 28. September 1997 lehnten rund 71% der Schweizer Stimmbürgerinnen und -bürger die Initiative ab [11]. Somit war der Weg frei, um für die ärztliche Heroinverschreibung eine breitere gesetzliche Grundlage zu schaffen, d.h. ohne Limitierung der Behandlungsplätze für die betroffene Zielgruppe.

### **Folge der Forschungsergebnisse: Der dringliche Bundesbeschluss über die ärztliche Verschreibung von Heroin**

Die Resultate der Versuche mit der ärztlichen Verschreibung von Betäubungsmitteln wurden im Synthesebericht der Forschungsbeauftragten [12] am 10. Juli 1997 veröffentlicht, das heißt noch vor der Abstimmung über „Jugend ohne Drogen“. Als Fazit wurde darin festgehalten, dass unter den gegebenen hoch strukturierten und strikten Rahmenbedingungen sich die ärztlich kontrollierte Verschreibung von Heroin als geeignete Behandlungsform erwies für Patienten und Patientinnen, die eine schwere Abhängigkeit von illegalen Drogen aufweisen und in anderen Behandlungen wiederholt gescheitert waren.

Folglich schlug der Bundesrat dem Parlament am 18. Februar 1998 eine Änderung des Betäubungsmittelgesetzes [13] und deren sofortige Inkraftsetzung im Dringlichkeitsverfahren vor, was nach schweizerischem Recht zu jenem Zeitpunkt nur durch Erlass eines befristeten, dringlichen Bundesbeschlusses möglich war.

Das Parlament folgte dem Vorschlag des Bundesrates, definierte die Rahmenbedingungen für die zur ärztlichen Heroinverschreibung zugelassenen Institutionen und für die zu behandelnden jedoch direkt auf gesetzlicher Stufe. Der Bundesbeschluss über die ärztliche Verschreibung von Heroin wurde vom Parlament für dringlich erklärt und am 10. Oktober 1998 in Kraft gesetzt [14].

Gestützt auf diesen dringlichen Bundesbeschluss setzte der Bundesrat am 1. April 1999 eine Verordnung in Kraft, in der die Bedingungen von Institutionen, Ärzten und Patienten sowie die Kontrollmaßnahmen festgehalten werden. Diese Verordnung [15] stützt sich auf die einschlägigen Erfahrungen aus den wissenschaftlichen Versuchen.

Ca. 50500 Stimmbürgerinnen und -bürger reichten jedoch ein Referendum gegen diesen Bundesbeschluss ein, so dass es am 13. Juni 1999 zu einer zweiten Abstimmung über die Heroinverschreibung kam. 54,3% der Stimmbürgerinnen und -bürger bestätigten den Entscheid zur Gesetzesänderung von Regierung und Parlament [16].

Als befristeter Erlass gilt der Bundesbeschluss als gesetzliche Grundlage für die ärztliche Heroinverschreibung bis zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes, längstens jedoch bis Ende Dezember 2004.

### **Verhältnis zu den Betäubungsmittelübereinkommen der UNO**

Die Schweiz hat bis heute das Einheitsübereinkommen über die Betäubungsmittel von 1961 [17], dessen Zusatzprotokoll von 1972 sowie das Übereinkommen von 1971 über die psy-

chotropen Substanzen ratifiziert; das Übereinkommen von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen ist bisher erst unterschrieben worden. Alle diese Übereinkommen haben zum Ziel, den illegalen Gebrauch und Handel von Betäubungsmitteln zu unterbinden. Die Verschreibung von Betäubungsmitteln auf legalem Wege in Form von medizinischen Therapien soll sich nach den Grundsätzen des jeweiligen nationalen Rechts richten. Nach der Meinung des Schweizerischen Bundesrates steht die ärztliche Heroinverschreibung somit nicht im Widerspruch mit den internationalen Übereinkommen. So hält er in seiner Botschaft an das Parlament fest [18]:

„Das grundsätzliche Verbot von Heroin zum Schutze der Volksgesundheit wird den Anforderungen des Übereinkommens gerecht. Für den Ausnahmefall der Behandlung von schwerer Drogenabhängigkeit haben die wissenschaftlichen Versuche bewiesen, dass in diesem Bereich ein absolutes Heroinverbot nicht ein geeignetes Mittel zum Schutze der Volksgesundheit darstellt. Gemäß Artikel 2 Absatz 5 Buchstabe b Satz 2 des [Einheits-]Übereinkommens sind für die medizinische und wissenschaftliche Forschung benötigte Mengen von Betäubungsmitteln ausdrücklich vom generellen Verbot der Gewinnung, der Herstellung, der Ein- und Ausfuhr, des Besitzes oder der Verwendung ausgenommen. Diese Ausnahme erstreckt sich nicht nur auf das wissenschaftliche Versuchsstadium mit diesen Stoffen, sondern auch auf die medizinische Anwendung. In diesem Zusammenhang ist auch Artikel 38 des Einheitsübereinkommens zu erwähnen, der die Behandlung, Pflege und Wiedereingliederung Betäubungsmittelsüchtiger vorsieht. Die Verwendung von Heroin zu diesem Zweck wird durch das Übereinkommen nicht ausgeschlossen.“ Diese Meinung wird unterstützt durch ein Gutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung [19]. Es hält fest, dass Maßnahmen der Staaten, welche ergänzend neben denen der Übereinkommen im Hinblick auf wissenschaftliche oder medizinische Verwendungszwecke getroffen werden, nicht unter den Geltungsbereich der Übereinkommen fallen. Zumindest sei die ärztliche Heroinverschreibung im Lichte von Artikel 38 des Einheits-Übereinkommens zu betrachten.

Das International Narcotics Control Board (INCB) geht mit dieser Meinung insoweit einig, als die Begriffe des medizinischen und wissenschaftlichen Zwecks in keinem der Übereinkommen selbst definiert werden und sie in der Praxis der Staaten nicht einheitlich interpretiert werden; ihre Auslegung läge in der Kompetenz des einzelnen Vertragsstaates. Hingegen hält es die ärztliche Heroinverschreibung weiterhin für „unlikely to contribute to providing a sound medical and scientific base upon which laws, regulations and policies can be based“ [20].

### Die Revision des schweizerischen Betäubungsmittelgesetzes

Wie bereits festgehalten ist der Bundesbeschluss über die ärztliche Verschreibung von Heroin zeitlich befristet bis zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes, längstens bis Ende Dezember 2004.

Am 25. August 1999 hat der Bundesrat einen umfassenden Entwurf zur Gesetzesrevision an die Kantone und mitinteres-

sierten Kreise zur Konsultation gegeben [21]. In dieser umfassenden Revision soll die Drogenpolitik des Bundesrates der „vier Säulen“ (Prävention, Schadensverminderung, Therapie und Wiedereingliederung sowie Kontrolle und Repression) verankert werden. Außerdem sollen Inkohärenzen und Widersprüche beseitigt und Lücken geschlossen werden. Ein neuer Zweckartikel hält die Gesetzesziele fest, nach denen die einzelnen Maßnahmen auszurichten sind (Schutz der öffentlichen und individuellen Gesundheit sowie der öffentlichen Ordnung, Bekämpfung der Drogenkriminalität). Interventionen der Prävention, Schadensverminderung oder Therapie sowie der Jugendschutz sollen umfassend geregelt werden: Ihr Ziel soll generell die Verhinderung bzw. Behandlung von Suchterkrankungen sein, nicht allein die Verhinderung des Konsums von Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen. Als Teil des neuen Abschnitts „Suchttherapie und Wiedereingliederung“ des Gesetzes wird die heroingestützte Behandlung definitiv im Gesetz als eine sinnvolle Ergänzung der Therapiepalette zur Behandlung Drogenabhängiger verankert. Dies stellt somit nur einen von mehreren Revisionspunkten dar. Die große Mehrheit der Stellungnahmen unterstützt den diesbezüglichen Vorschlag des Bundesrates [22].

Dies bestätigt einmal mehr, dass die ärztliche Heroinverschreibung über einen hinreichenden politischen Rückhalt und breite Akzeptanz bei der Bevölkerung in der Schweiz verfügt. So ist damit zu rechnen, dass heroingestützte Behandlungen in der Schweiz auch noch nach dem Jahresende 2004 durchgeführt werden können.

### Literatur

- 1 Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR 812.121.5)
- 2 Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (Systematische Sammlung des Bundesrechts SR 812.121)
- 3 Huber C. Die gesetzliche Grundlage einer kontrollierten Heroinabgabe. Schweizerische Juristen-Zeitung 1992; 3: 47–49
- 4 Jenny G. Wirklich keine Rechtsgrundlage vorhanden? Plädoyer 1992; 2: 44–48
- 5 Rechtsgutachten des Bundesamtes für Justiz im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit. Dispensation de drogues dures sous contrôle. Bundesamt für Gesundheit 1.10.1991.
- 6 Verordnung über die Förderung der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Drogenprävention und Verbesserung der Lebensbedingungen Drogenabhängiger. In: Systematische Sammlung des Bundesrechts SR 812.121.5
- 7 Bundesamt für Gesundheit. Versuche für eine ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln, Gesamtversuchsplan und Ausführungsbestimmungen
- 8 Stellungnahme des Initiativkomitees von Jugend ohne Drogen zur Vernehmlassung des Eidgenössischen Departementes des Innern zum Gegenvorschlag vom 31.1.95: 6 und 20 ff (nachgeannt: Stellungnahme JoD)
- 9 Stellungnahme JoD: 29
- 10 Erläuterungen zu den fünf Absätzen von „Jugend ohne Drogen“: 2
- 11 Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 28. September 1997. In: Schweizerisches Bundesblatt (Hrsg). 1997; IV: 1256
- 12 Uchtenhagen A, Gutzwiller F, Dobler-Mikola A (Hrsg). Versuche für eine ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln, Abschlussbericht der Forschungsbeauftragten. Zürich: Institut für Suchtforschung und Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität (Synthesebericht), Juni 1997

- <sup>13</sup> Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die ärztliche Verschreibung von Heroin des Bundesrates vom 18. Februar 1998. In: Schweizerisches Bundesblatt (Hrsg). 1998; II: 1607 ff
- <sup>14</sup> Bundesbeschluss über die ärztliche Verschreibung von Heroin vom 9. Oktober 1998. In: Amtliche Sammlung des Schweizerischen Bundesrechts (Hrsg). 1998: 2293 ff
- <sup>15</sup> Verordnung über die ärztliche Verschreibung von Heroin vom 8. März 1999. In: Amtliche Sammlung des Schweizerischen Bundesrechts (Hrsg). 1999: 1313 ff
- <sup>16</sup> Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 13. Juni 1999. In: Schweizerisches Bundesblatt (Hrsg). 1998: 7293
- <sup>17</sup> Systematische Sammlung des Bundesrechts SR 0.812.121.0. Amtliche Sammlung des Bundesrechts AS. 1970: 801
- <sup>18</sup> Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die ärztliche Verschreibung von Heroin des Bundesrates vom 18. Februar 1998. In: Schweizerisches Bundesblatt (Hrsg). 1998; II: 1630
- <sup>19</sup> Institut für Rechtsvergleichung. Gutachten über die medizinische Anwendung von Betäubungsmitteln. Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit. 1. November 1999. Bundesamt für Gesundheit.
- <sup>20</sup> Brief von H. Schaepe. Sekretär des INCB, an das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung vom 27. Oktober 1999
- <sup>21</sup> Eidgenössisches Departement des Innern. Gesetzesentwurf und Erläuternder Bericht zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes. Bundesamt für Gesundheit (Hrsg). August 1999
- <sup>22</sup> Eidgenössisches Departement des Innern. Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes, Bundesamt für Gesundheit (z.Z. noch nicht veröffentlicht).

René Bühler, Rechtsanwalt

Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
der Abteilung Recht des Bundesamtes für Gesundheit  
3003 Bern  
Schweiz