

Prof. Dr. iur. Peter Albrecht
Äussere Baselstr. 212, CH-4125 Riehen
E-Mail: albrecht.p@bluewin.ch

Das Betäubungsmittelgesetz als Schranke der medizinischen Anwendung von Cannabis

1. Einleitung

Wer Cannabis zu medizinischen Zwecken anwenden will, stösst rasch auf Hindernisse, die nicht so leicht zu überwinden sind. Es handelt sich nämlich um politisch brisante Vorhaben, denen durch Gesetze und Verordnungen deutliche Grenzen vorgegeben sind. Die involvierten Ärztinnen und Ärzte stecken da unvermeidbar in einem *engen juristischen Korsett*, das ihre therapeutischen Bemühungen bremst. Darüber sind sie verständlicherweise wenig erfreut. Mir fällt nun als Jurist die undankbare Rolle zu, Ihnen den rechtlichen Grenzbereich zu erläutern. Das geschieht durchaus im Bewusstsein allenfalls als lästiger Störenfried in einer engagierten ärztlichen Community zu erscheinen. Erschwerend kommt noch hinzu, dass ich persönlich die aktuelle Gesetzgebung im Grundsatz für sachlich verfehlt erachte. Trotzdem sei jetzt der notwendige Schritt unternommen, die an mich gerichtete Herausforderung zu akzeptieren.

2. Abstinenzgebot und Drogenprohibition

Im Vordergrund der ganzen Debatte steht das *Betäubungsmittelgesetz vom 3. Oktober 1951 (BetmG)* mit seinen strengen verwaltungs- und strafrechtlichen Normen. Die vielfältigen rechtlichen Bestimmungen sind, folgt man den offiziellen Verlautbarungen, primär *gesundheitspolitisch* motiviert. Sie sollen einerseits den Missbrauch der betreffenden Substanzen verhüten und andererseits die medizinische Versorgung der Bevölkerung gewährleisten. Zur Erreichung des angestrebten Gesundheitsschutzes wird in erster Linie ein *Abstinenzgebot* festgelegt. So hat sich der Gebrauch der Betäubungsmittel auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken, und zwar unter Ausschluss eines Konsums zu Genusszwecken. Dies steht in krassem Gegensatz dazu, dass man jederzeit und unbegrenzt Alkohol trinken oder Nikotin rauchen darf. Eine solche Diskrepanz erweckt in juristischer Hinsicht deshalb Bedenken, weil sie dem Verfassungsgrundsatz der *Rechtsgleichheit* widerspricht.

Das gesetzgeberische Konzept einer ziemlich strikten *Drogenprohibition* lässt sich ausserdem mit überzeugenden Gründen auch gesundheitspolitisch infrage stellen. Vor allem führt es im Bereich der Cannabisanwendung zu schwer verständlichen

Hürden für die ärztliche Tätigkeit. Das bleibt jedoch auf absehbare Zeit unvermeidbar; denn in der Schweiz (wie auch vielen in anderen Staaten) herrschen gegenwärtig immer noch erhebliche Widerstände gegen eine echte Liberalisierung der Drogenpolitik. Die Illusion einer (möglichst) drogenfreien Gesellschaft ist nach wie vor weit verbreitet und lässt sich nur schwer eindämmen.

3. Cannabis als verbotenes Betäubungsmittel

Angesichts des soeben kurz skizzierten politischen Hintergrundes ist es für die beteiligten Medizinalpersonen wichtig, die derzeit geltenden Grenzen eines legalen Umgangs mit Cannabis genau zu kennen. Hierfür sei zunächst darauf hingewiesen, dass Art. 2 lit. a BetmG u.a. Stoffe und Präparate des Wirkungstyps *Cannabis* ausdrücklich als *Betäubungsmittel* bezeichnet, die den entsprechenden gesetzlichen Kontrollvorschriften unterstehen. In Ergänzung dazu hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) einen THC-Gehalt von 1,0 Prozent als relevanten Grenzwert festgelegt.

Weil der Betäubungsmittelgesetzgeber dem Cannabis ursprünglich, d.h. im Jahr 1951, keinen therapeutischen Nutzen zuerkannte, wurde es nicht bloss einer behördlichen Kontrolle unterworfen; vielmehr gehört es bis heute zu den generell *verbotenen Stoffen* (Art. 8 Abs. 1 lit. d BetmG). So dürfen Haschisch, Marihuana usw. weder hergestellt noch in den Verkehr gebracht werden. Damit dieses verwaltungsrechtliche Verbot auch wirklich eingehalten wird, ist es mit strengen Strafnormen ergänzt (Art. 19 ff. BetmG). Kriminalisiert ist danach jeder unbefugte Umgang mit Cannabis. Die Gesetzesbestimmungen richten sich in erster Linie gegen den illegalen Drogenverkehr, daneben aber auch gegen den unbefugten Konsum. Dass die harte Linie des Betäubungsmittelstrafrechts jedoch schon seit langem einen ebenso gigantischen wie kostspieligen Leerlauf darstellt, lässt sich kaum bestreiten und überrascht auch nicht. Der unbefugte Gebrauch von Haschisch und Marihuana ist heute weit verbreitet, und ebenfalls floriert der illegale Handel damit. An dieser Situation wird sich auch in Zukunft nichts ändern; denn der Cannabiskonsum entspricht bei zahllosen Menschen offenkundig einem Grundbedürfnis, das sich nicht durch gesetzgeberische Akte beseitigen lässt.

4. Ausnahmewilligungen des BAG

Der Umgang mit Cannabis ist – wie erwähnt – grundsätzlich verboten, aber das *Bundesamt für Gesundheit (BAG)* kann unter bestimmten Voraussetzungen für den Anbau, die Einfuhr, die Herstellung und das Inverkehrbringen *Ausnahmewilligungen* erteilen. Das gilt nach Art. 8 Abs. 5 BetmG, "wenn kein internationales Abkommen entgegensteht" und das Betäubungsmittel "der wissenschaftlichen Forschung, der Arzneimittelentwicklung oder der beschränkten medizinischen Anwendung" dient.

Im Zusammenhang mit dem Thema unserer Tagung, nämlich "Cannabinoide in der Medizin", sind wir nun mit einer doppelten Problemstellung konfrontiert: Was ist mit der "*beschränkten medizinischen Anwendung*" genau gemeint, und für welche Fälle kommt eine Ausnahmegewilligung des BAG in Betracht? Antworten darauf lassen sich dem Gesetz nicht unmittelbar entnehmen. Der erwähnte Passus wurde im Jahr 2008 in den Art. 8 Abs. 5 BetmG eingefügt und ist ebenso unbestimmt wie offen formuliert. Der Gesetzestext nennt jedenfalls keine konkreten Voraussetzungen für eine Ausnahmegewilligung.

Als hilfreicher erweist sich indessen ein Blick in die Entstehungsgeschichte der betreffenden Gesetzesbestimmung: Vor zehn Jahren nahm die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) in einem Bericht Bezug auf die damals vorhandenen Forschungsstudien zu Cannabis. Gestützt darauf hielt sie fest, "dass Cannabinoide gegen Schmerzen, Brechreiz und Erbrechen wirksam sein können."¹ Im Anschluss daran befürwortete die Kommission die Möglichkeit einer Ausnahmegewilligung des BAG für eine beschränkte medizinische Anwendung von Betäubungsmitteln des Wirkungstyps Cannabis. "Dies sollte vor allem Multiple Sklerose-, Krebs- und Aidspatienten und -patientinnen zugute kommen."²

Demnach wissen wir nun wenigstens, in welche Richtung der bereits mehrfach zitierte Art. 8 Abs. 5 BetmG auszulegen ist. Zumindest ist bekannt, für welche Patientengruppen der Gesetzgeber die Anwendung von Cannabis primär zulassen wollte. Allerdings ist die gesetzliche Regelung sehr offen formuliert. Insbesondere fehlen konkrete Angaben darüber, für wen neben den (als Beispiele aufgezählten) Personen mit einer Multiplen Sklerose, Krebs und Aids Cannabis ebenfalls angewendet werden darf. Diesbezüglich verfügt das BAG auf der Grundlage des aktuellen Rechts über ein weites Ermessen. Aus meiner Sicht sollte man im Interesse der Gesundheitsförderung diesen Handlungsspielraum *produktiv* nutzen. Die Möglichkeit von Ausnahmegewilligungen sollte also *grosszügig* ausgeschöpft werden. Das rechtfertigt sich besonders deshalb, weil die gesetzliche Zuordnung von Cannabis zu den verbotenen Stoffen – wie bereits erwähnt – verfassungsrechtlich und drogenpolitisch betrachtet höchst problematisch ist.

5. Exkurs: Cannabis im Strassenverkehr

Wenn Ärzte aufgrund einer Ausnahmegewilligung cannabis-haltige Produkte legal verwenden, verhalten sich die Patientinnen, welche diese Stoffe konsumieren, selbstverständlich ebenfalls rechtmässig. Ihr Konsum ist straflos, weil er auf einer ärztlichen Anordnung beruht.

¹ Bundesblatt (BBl) 2006, S. 8585.

² BBl 2006, 8608.

Diese Tatsache schliesst freilich nicht aus, dass die betreffenden Personen unter Umständen im *Strassenverkehr* juristischen Problemen ausgesetzt sind. Hierfür lohnt sich ein kurzer Blick in die *Strassenverkehrsgesetzgebung*. Wer nämlich z.B. wegen Alkohol- oder Betäubungsmiteleinfluss nicht über die erforderliche körperliche und geistige Leistungsfähigkeit verfügt, gilt während dieser Zeit als fahrunfähig und darf kein Fahrzeug führen. Das betrifft gemäss Art. 31 Abs. 2 SVG (Strassenverkehrsgesetz) neben den alkoholischen Getränken sämtliche Betäubungsmittel, somit auch Cannabis. Für den Alkohol bildet bekanntlich die Blutalkoholkonzentration von die 0,5 Promille den massgeblichen Grenzwert.

Anders verhält es sich hingegen bei den Betäubungsmitteln, wo das Gesetz keine Grenzwerte vorsieht, sondern seit dem Jahr 2005 ein *Null-Toleranz-Prinzip* besteht. So schreibt die Verkehrsregelverordnung (VRV) u.a. vor, dass die Fahrunfähigkeit grundsätzlich als erwiesen gilt, wenn im Blut des Fahrzeuglenkers Cannabis nachgewiesen wird (Art. 2 Abs. 2 lit. a). Auf die Menge des festgestellten Stoffes kommt es indessen nicht an. Wer nach dem Konsum von Cannabis ein Fahrzeug lenkt, muss demnach mit weitreichenden Konsequenzen rechnen. Ihn erwarten einerseits eine empfindliche Strafe (Geld- oder Freiheitsstrafe) und andererseits zusätzlich ein Führerausweisentzug.

Von dieser sehr strengen Regelung ausgenommen sind jedoch diejenigen Personen, die nachweisen können, dass sie Cannabis gemäss ärztlicher Verschreibung einnehmen. In diesen Fällen gilt die Fahrunfähigkeit nicht bereits beim Nachweis des Betäubungsmittels im Blut als erwiesen (Art. 2 Abs. 2^{ter} VRV). Vielmehr kommt es darauf an, ob die Fahrfähigkeit trotz Einnahme des Medikaments erhalten war. Hierfür bedarf es einer Untersuchung darüber, ob der betreffende Fahrzeuglenker in der konkreten Situation fahrunfähig war. Nur gestützt auf solche weiteren Beweise ist also eine Bestrafung zulässig.

Dabei darf man allerdings einen zusätzlichen Punkt nicht ausser Acht lassen: Selbst wenn jemand wegen des medizinisch indizierten Cannabiskonsums im Strassenverkehr sich nicht strafbar macht, muss er unter Umständen trotzdem mit einer verkehrsmedizinischen Begutachtung seiner Fahreignung rechnen. Je nach Resultat kann das dann – auch ohne strafbares Verhalten – einen Führerausweisentzug auslösen. Diesbezüglich verfügen die Strassenverkehrsbehörden über einen grossen Ermessensspielraum.