

Gesichtspunkte bei der Bestimmung neuer Kontrollmassnahmen

Autor(en): **Bertschinger, J.-P.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bulletin der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften = Bulletin de l'Académie suisse des sciences médicales = Bollettino dell' Accademia svizzera delle scienze mediche**

Band (Jahr): **27 (1971)**

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-307861>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Gesichtspunkte bei der Bestimmung neuer Kontrollmassnahmen

J.-P. BERTSCHINGER, Bern

Der Zweck jeder quantitativen Kontrolle von chemischen Substanzen auf nationaler wie auf internationaler Ebene ist es, einen Missbrauch solcher Präparate zu verhindern, wobei unter dem Begriff «Missbrauch» gemäss der Definition der Weltgesundheitsorganisation eine übermässige, beständige oder gelegentliche Verwendung eines Stoffes verstanden wird, die unvereinbar oder ohne Zusammenhang mit einem medizinisch indizierten Gebrauch ist.

Eine Kontrolle muss so aufgebaut sein, dass es unmöglich wird 1. Stoffe illegal herzustellen und 2. legal hergestellte Stoffe in den illegalen Handel zu bringen.

Während schon im Mittelalter in verschiedenen Ländern Ansätze zu einer Kontrolle von Opiaten festzustellen sind, gelangten die verantwortlichen Behörden erst zu Beginn dieses Jahrhunderts zur Einsicht, dass ein Kampf gegen den illegalen Handel von Arzneimitteln nur dann mit Erfolg geführt werden kann, wenn ausser den nationalen auch internationale Massnahmen ins Auge gefasst werden.

Die 1912 ausgearbeitete Haager Konvention über die Aufhebung des Missbrauchs von Opium und andern Präparaten sah die allmähliche Aufhebung des Opiumrauchens vor; die Verwendung der in reiner Form dargestellten Betäubungsmittel, wie z. B. von Morphin, Diazetylmorphin, andern Opiaten und Kokain, war auf medizinische und gesetzliche Verwendung zu beschränken, während die Herstellung, der Verkauf und die Abgabe einem Lizenz- und Registrierungssystem unterstellt wurden. Die Ausfuhr von Opium nach Ländern, welche dessen Einfuhr verboten haben, war zu unterbinden. Die Herstellung und der Vertrieb von sogenanntem zubereitetem Opium, d. h. zum Rauchen bestimmtem Rohopium, mussten unterdrückt und dessen Ein- und Ausfuhr verboten werden. So war der Anfang des jetzt noch gültigen nationalen und internationalen Kontrollsystems geschaffen worden.

Es würde zu weit führen, in diesem Rahmen auf die geschichtliche Entwicklung der internationalen Kontrolle von Stoffen einzugehen. Ich möchte nur einen Punkt hervorheben, nämlich das Problem, das die ersten auf synthetischem Wege gewonnenen Betäubungsmittel für die Kontrolle aufwarf. 1939 wurde nämlich von der Entdeckung des ersten synthetischen Betäu-

bungsmittels, des Dolantins oder Pethidins, berichtet. Während alle bis zu diesem Zeitpunkt bekannten oder unter internationaler Kontrolle befindlichen Betäubungsmittel aus Opium oder Kokablättern gewonnen wurden und aus diesen Produkten hergestellte Alkaloide darstellten, gehören die synthetisch hergestellten Betäubungsmittel zu verschiedenen chemischen Gruppen. Sie werden aus Ausgangsstoffen hergestellt, die in der organischen Chemie häufig gebraucht werden. Vor der Entdeckung der synthetischen Betäubungsmittel war es ohne weiteres möglich, vorher zu bestimmen, in welche Kategorie der betreffende Stoff einzuteilen ist. Dadurch konnten die betreffenden Präparate der provisorischen Kontrolle unterstellt werden, bevor sie in den Handel gelangten. Mit dem Aufkommen der synthetischen Betäubungsmittel konnte diese Einteilung nicht mehr vorgenommen werden, da zunächst abgeklärt werden muss, ob ein solcher Stoff abhängigkeits-erzeugende Eigenschaften besitzt oder nicht. Deshalb konnten gemäss den geltenden Abkommen, die nur auf Abkömmlinge des Mohns und Koka-blätter anwendbar waren, sofort nach der Synthese auch keine provisorischen Kontrollmassnahmen getroffen werden, und die Gefahr bestand, dass neue Substanzen, bei denen erst nach entsprechenden Untersuchungen ersichtlich ist, dass sie abhängigkeits-erzeugend sind, unterdessen zu Fällen von Missbrauch führen. Deshalb wurde 1948 ein Protokoll genehmigt, das es erlaubt, Stoffe einer provisorischen Kontrolle zu unterstellen, und die Vertragsparteien sind verpflichtet, einen solchen Beschluss auszuführen.

Wir wollen nun das Wesen der Betäubungsmittelkontrolle international auf Grund des Einheitsübereinkommens 1961 und national gemäss unserem Bundesgesetz über die Betäubungsmittel vom 3. Oktober 1951 / 18. Dezember 1968 sowie die vorgesehene Kontrolle der psychotropen Substanzen, also der Substanzen des Halluzinogen-, Amphetamin- und Barbiturattypus, etwas näher betrachten.

Die nationale wie die internationale Kontrolle der Betäubungsmittel, also der Opiate und der synthetischen Derivate, der Hanfkraut- und der Koka-blätterpräparate, lässt sich auf verhältnismässig einfache Art und Weise durchführen und hat sich unterdessen auch gut eingeführt. Die Frage, ob ein betäubungsmittelähnlicher Stoff unter die internationale Kontrolle fällt oder nicht, ist bei den jetzt bekannten Stoffen und Präparaten verhältnismässig leichter zu beantworten als bei den psychotropen Substanzen. Falls ein neuer Stoff im Tierversuch und beim Menschen nach dem Absetzen der Verabreichung von Morphin oder Heroin bewirkte Abstinenzsyndrome aufzuheben vermag, fällt er gemäss den internationalen Betäubungsmittelkonventionen unter die Kontrolle.

Das Einheitsübereinkommen kennt verschiedene Kontrollgrade, d. h. die Betäubungsmittel sind in vier Tabellen eingeteilt: *Tabelle I* enthält die Stoffe und Präparate des Morphin-, Kokain und Cannabistypus, *Tabelle II* enthält unter andern Äthylmorphin und Kodein, bei denen z. B. die Rezeptpflicht gelockert ist, *Tabelle III* Zubereitungen aus Stoffen der Tabellen I und II, bei denen z. B. Erleichterungen im internationalen Handel vor-

Tabelle 1

Bestehende Kontrolle der Betäubungsmittel	Vorgesehene Kontrolle der psychotropen Substanzen		
Opiate und synthetische Präparate	<i>Halluzinogentyp:</i> Lysergid (LSD)	<i>Amphetamintyp:</i> Amphetamin	<i>Barbiturattyp:</i> Amobarbital
Kokablätter und deren Alkaloide	Psilocybin Mescaline	Dexamphetamin Methamphetamin	Cyclobarbital Glutethimid
Hanfkräuter und sein Harz	Tetrahydrocannabinole Parahexal DET, DMHP, DMT, STP	Methylphenidat Phenmetrazin	Pentobarbital Secobarbital Meprobamat Methaqualon usw.

gesehen sind, und in *Tabelle IV* sind die zum Verbot empfohlenen Stoffe und Präparate, wie z. B. Cannabis, Heroin und Desomorphin, aufgeführt, wobei die entsprechende Richtlinie für die Unterstellung lautet: «Stellt die Weltgesundheitsorganisation fest, dass ein in der Tabelle I aufgeführtes Betäubungsmittel besonders geeignet ist, missbraucht zu werden und schädliche Wirkungen zu erzeugen, und dass diese Wirkung nicht durch erhebliche therapeutische Vorzüge aufgewogen wird, die andere, in der Tabelle IV aufgeführte Stoffe nicht aufweisen, so kann ein solches Betäubungsmittel in die Tabelle IV aufgenommen werden.»

Beim Vorliegen neuer Stoffe wird gemäss dem Einheitsübereinkommen folgendermassen vorgegangen: «Stellt die Weltgesundheitsorganisation fest, dass ein Stoff in der gleichen Weise missbraucht werden und gleiche schädliche Wirkungen hervorrufen kann wie die in der Tabelle I oder II aufgeführten Betäubungsmittel, oder dass er in ein Betäubungsmittel umgewandelt werden kann, so benachrichtigt sie die internationale Betäubungsmittelkommission, welche alsdann auf Grund der Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation beschliessen kann, dass dieser Stoff in die Tabelle I oder II aufzunehmen ist.»

Als infolge der zunehmenden missbräuchlichen Verwendung der psychotropen Substanzen den verantwortlichen Instanzen der Vereinten Nationen und der Weltgesundheitsorganisation der Auftrag erteilt wurde, Kontrollmassnahmen für diese Kategorie von Substanzen vorzuschlagen, war es natürlich naheliegend, diese der bestehenden Betäubungsmittelkontrolle zu unterstellen. Dies erwies sich jedoch nicht als ideale Lösung, da die Kontrollbestimmungen der Betäubungsmittelgesetzgebung für die psychotropen Substanzen zum Teil zu streng, zum Teil jedoch zu wenig angepasst sind. Das Heroinverbot ist z. B. lediglich eine Empfehlung. Nach längeren Auseinandersetzungen wurde deshalb beschlossen, ein neues internationales Übereinkommen auszuarbeiten, das in einem zweiten Entwurf vorliegt und anfangs des nächsten Jahres von einer Bevollmächtigtenkonferenz noch ge-

Tabelle 2

Weltgesundheitsorganisation	Internationale Betäubungsmittelkommission
Stimulation oder Depression des Zentralnervensystems	Wirtschaftliche, soziale,
Halluzinationen oder Störungen des Wahrnehmungsvermögens der Denkfähigkeit der seelischen Verfassung des Verhaltens	rechtliche, verwaltungstechnische und andere wichtige Faktoren
Umwandlung in einen bereits kontrollpflichtigen Stoff	
Schweregrad des Problems:	
sehr gefährlich gefährlich ernst wichtig	
Grad der Nützlichkeit der Substanz in der medizinischen Therapie:	
in hohem Grade mässig gering nicht vorhanden	

nehmigt werden muss. Da gegenwärtig keine definitive Fassung besteht, möchte ich nur in groben Zügen auf die einzelnen Kontrollmassnahmen hinweisen.

Schon die erste Stufe, d. h. die den internationalen Instanzen zufallende Tätigkeit der Unterstellung eines Stoffes unter die Kontrolle zeigt, dass hier viel differenzierter vorgegangen wird als bei den entsprechenden Bestimmungen der Betäubungsmittelabkommen. So hat die Weltgesundheitsorganisation den Grad der Gefährlichkeit demjenigen einer allfälligen Nützlichkeit in der medizinischen Therapie gegenüber abzuwägen. Sie hat also abzuklären, ob ein Stoff Stimulation oder Depressionen des zentralen Nervensystems, Halluzinationen oder Störungen des Wahrnehmungsvermögens, der Denkfähigkeit, der seelischen Verfassung und des Verhaltens bewirken kann, so dass Anlass besteht, dass der betreffende Stoff zu ähnlichem Missbrauch und zu ähnlichen schädlichen Auswirkungen führt wie bereits kontrollierte Stoffe, oder dass er leicht in einen solchen Stoff umgewandelt werden kann oder überhaupt ein gesundheitliches und soziales Problem bildet. Alsdann wird der Schweregrad des Problems (sehr gefährlich, gefährlich, ernst oder wichtig) sowie der Grad der Nützlichkeit des Stoffes in der Therapie (in hohem Grade nützlich, geringe oder nicht vorhandene Nützlichkeit) festgestellt. Die internationale Betäubungsmittelkommission hat ihrerseits

Tabelle 3
Kontrollen

Halluzinogentyp	Amphetamintyp = Betäubungsmittel	Barbiturattyp	Präparate
Bezug nur für Forschungszwecke	Verwendung limitiert auf wissenschaftliche und medizinische Zwecke allgemeine Lizenzpflicht Rezeptpflicht allgemeine Aufzeichnungspflicht	Verwendung limitiert auf wissenschaftliche und medizinische Zwecke allgemeine Lizenzpflicht Rezeptpflicht Aufzeichnungspflicht (nur für Bezug und Verteilung)	— evtl. Lizenzpflicht für Herstellung — Aufzeichnungspflicht für Hersteller
Sonderbewilligungen für einmaligen Bezug	Bewilligungspflicht für Ein- und Ausfuhr	Notifizierungspflicht für Ein- und Ausfuhr	evtl. Einschränkungen für Ein- und Ausfuhr
Festgesetzte Menge	Ausfuhrverbote	Ausfuhrverbote	Ausfuhrverbote
Beschreibung der beabsichtigten Versuche	Statistiken an Kontrollorgane Strafbestimmungen Berichte an UNO Kampf gegen illegalen Handel neu: Massnahmen gegen den Missbrauch	Vereinfachte Statistiken an Kontrollorgane (keine Lagermeldungen) Strafbestimmungen Berichte an UNO Kampf gegen illegalen Handel Massnahmen gegen Missbrauch	evtl. Statistiken an Kontrollorgane betr. Ein- und Ausfuhr oder Herstellung Strafbestimmungen — — —

den Ermittlungsergebnissen und Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation Rechnung zu tragen und muss unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen, verwaltungstechnischen und sonstigen nach ihrer Ansicht wichtigen Faktoren entscheiden, wie ein Stoff einzuteilen ist. Provisorisch ist eine Einteilung in drei oder vier Listen vorgesehen, wobei wahrscheinlich noch eine zusätzliche Liste dazukommt für pharmazeutische Spezialitäten, die einen oder mehrere der kontrollierten Stoffe enthalten.

Stoffe der Liste I, d. h. Stoffe des Halluzinogentyps, dürfen nur für medizinische und wissenschaftliche Forschungszwecke mit Sonderbewilligung abgegeben werden, wobei die Menge genau zu bezeichnen ist und die beabsichtigten Versuche zu beschreiben sind. Diese Regelung kennen wir bereits in der Schweiz seit 1967. Für die Stoffe der Liste II (Amphetamintyp) sind praktisch die gleichen Kontrollmassnahmen vorgesehen wie für die Betäubungsmittel. Die Kontrollmassnahmen der Substanzen der Listen III und IV (Barbiturattyp) unterscheiden sich wenig voneinander. Für diese Kate-

gorie von Stoffen soll den Vertragsparteien die Möglichkeit gegeben werden, gewisse Kontrollbestimmungen abzulehnen, z. B. die Pflicht, Ein- und Ausfuhrbewilligungen zu verlangen.

Durch diese Kontrollmassnahmen wird erwartet, dass die missbräuchliche Verwendung dieser Stoffe, die in einigen Ländern besonders gross sein soll, eingedämmt werden kann, ohne dass der Handel allzusehr behindert wird. Auch besteht vielleicht die Möglichkeit, gewisse Inkonsequenzen der jetzigen Betäubungsmittelkontrolle auszumerzen, d. h. andere Kontrollmassnahmen für das Cannabis vorzusehen, und zwar sowohl für das Marihuana wie auch für das Haschisch, die gegenwärtig beide in der gleichen Klasse aufgeführt sind wie z. B. das Heroin.

Zusammenfassung

Die internationalen Abkommen, so vor allem das Einheitsübereinkommen 1961, sehen bei den sogenannten klassischen Betäubungsmitteln, d. h. den Opium- und Kokaalkaloiden, dem Hanfkraut sowie den synthetisch hergestellten Stoffen je nach dem Gefährlichkeitsgrad und der Missbrauchsgefahr verschiedene Kontrollstufen vor. Während z. B. den Regierungen empfohlen wird, die Herstellung und die Verwendung des Diazetylmorphins (Heroin) zu verbieten, werden beim Kodein, das sehr selten missbräuchlich verwendet wird, lediglich die Substanz, nicht aber die daraus hergestellten Präparate international kontrolliert. So führt das oben erwähnte Einheitsübereinkommen vier Kontrollgrade auf, und die Stoffe werden in vier Tabellen eingeteilt, bei denen sowohl national wie international verschieden strenge Massnahmen vorgeschrieben sind.

Bei der vorgesehenen Kontrolle der sogenannten psychotropen Substanzen (Halluzinogen-, Amphetamin- und Barbiturattyp) müssen neue Gesichtspunkte ins Auge gefasst werden, da diese Stoffe in ihrer Wirkungsweise nicht zu einer einheitlichen Gruppe zu zählen sind. Nebst dem Grad der Missbrauchsgefahr soll auch die Nützlichkeit in der Therapie und die psychopharmakologische Wirkung der Substanz ausschlaggebend sein. Daneben sind ebenfalls wirtschaftliche, soziale, rechtliche und verwaltungstechnische Faktoren für die Kontrolle zu berücksichtigen. Auch hier sollen die Substanzen in 3–4 Gruppen eingeteilt werden, wobei die Kontrollmassnahmen für die Halluzinogene etwa denen des Heroins und die der Amphetamine und starken Schlafmitteln denen der Betäubungsmittel entsprechen sollen. Für die andern Substanzen (schwache Schlafmittel, Tranquillizer) sind vor allem nationale oder überhaupt keine Kontrollbestimmungen vorgesehen. Die Kontrolle der Präparate wird gesondert geregelt.

Résumé

Pour les stupéfiants classiques, les alcaloïdes de l'opium et du coca, le chanvre ainsi que des substances préparées synthétiquement, les accords

internazionali, la Convention unique de 1961 en particulier, prévoient différents degrés de contrôle, selon leur nocivité et le danger d'engendrer la toxicomanie. Il est par exemple recommandé aux gouvernements d'interdire la fabrication et l'utilisation de la diacétylmorphine (héroïne), mais pour ce qui est de la codéine, dont on fait rarement un usage abusif, seule la substance, sans les préparations qu'on en tire, est soumise au contrôle international. La Convention unique précitée distingue quatre degrés de contrôle, les substances étant classées dans quatre tableaux prévoyant des mesures d'une sévérité différente tant sur le plan national qu'international.

Des aspects nouveaux doivent être pris en considération dans le contrôle prévu des substances psychotropes (types hallucinogènes, amphétamines et barbituriques) car celles-ci, de par leur mode d'action, n'appartiennent pas à un groupe homogène. On doit tenir compte, à côté du danger d'engendrer la toxicomanie, de l'utilité thérapeutique et de l'action psychopharmacologique de la substance. Pour le contrôle, il faut également tenir compte de facteurs économiques, sociaux, juridiques et administratifs. Ici aussi, les substances doivent être classées en 3-4 groupes, les mesures de contrôle prévues pour les substances hallucinogènes devant correspondre à celles prises pour l'héroïne et celles prévues pour les amphétamines et pour les somnifères puissants à celles prises pour les stupéfiants. Pour les autres substances (somnifères légers et tranquillisants) sont prévues principalement des dispositions nationales de contrôle. Le contrôle des préparations est réglé par une disposition spéciale.

Riassunto

Per quanto riguarda gli stupefacenti cosiddetti classici, gli alcaloidi dell'oppio e della coca, la canape e le sostanze preparate sinteticamente, gli accordi internazionali, la Convenzione unica del 1961 in particolare, prevedono differenti gradi di controllo secondo la gravità e il pericolo di tossicomania. Si raccomanda per esempio ai governi di proibire la fabbricazione e l'utilizzazione della diacetilmorfina (eroina), mentre nel caso della codeina, di cui raramente si abusa, solo la sostanza è sottoposta al controllo internazionale, non però i prodotti che ne derivano. La Convenzione unica sopracitata distingue quattro gradi di controllo. Le sostanze sono classificate in quattro tabelle che prevedono delle misure differenti tanto sul piano nazionale che internazionale.

Per il controllo previsto delle sostanze psicotrope (tipo allucinogeni, amfetamina e barbiturici) è necessario tener conto dei nuovi aspetti, anche perché in quanto al loro modo d'azione non appartengono ad un gruppo omogeneo. Oltre al pericolo della tossicomania, bisogna tener conto dell'utilità terapeutica e dell'azione psicofarmacologica della sostanza. Bisogna tener conto pure dei fattori economici, sociali, giuridici e amministrativi. Anche in questo caso, le sostanze devono essere classificate in 3 o 4 gruppi in modo che le misure di controllo previste per le sostanze allucinogene corrispondano

a quelle prese per l'eroina e che quelle previste per l'amfetamina e per i sonniferi potenti corrispondano a quelle prese per gli stupefacenti. Per le altre sostanze (sonniferi leggeri e tranquillanti) sono previste essenzialmente delle disposizioni nazionali di controllo. Il controllo dei preparati è regolato da una disposizione speciale.

Summary

The international agreements, above all the Single Convention of 1961, plan various degrees of control of the classic drugs such as alkaloids of opium and coca, hemp as well as synthetically prepared substances, according to their noxiousness and the danger to breed drug habit. Governments are advised for instance to prohibit the manufacture and the use of diacetylmorphine (heroin) but with regard to codeine, that is seldom misused, the substance only, without the derivatives has to undergo the international control. Thus the above mentioned Single Convention takes four degrees of control into consideration and the substances are classified into four categories about which various national as well as international severe measures are prescribed.

For the planned control of the so-called psychotropic substances (hallucinogenic-, amphetamine- and barbiturate-types), new aspects have to be taken into account, as these substances, by their effect, do not belong to a homogeneous group. Beside the danger of breeding drug habit, we also have to keep in mind the therapeutical usefulness and the psychopharmacological action of the substance. For the control there are moreover also economical, social, legal and technical administrative considerations. Here too the substances have to be divided into 3 to 4 groups, whereby the control measures planned in the agreements relating to drugs for hallucinogenes have to square with those for heroin and the measures planned for amphetamines and narcotics with those for narcotic drugs. As regards to other substances (light hypnotics and tranquillizers) national control arrangements mainly are provided for. The control of preparations is settled in a special regulation.

Adresse des Autors: Dr. J.-P. Bertschinger, Chef der pharmazeutischen Sektion des Eidgenössischen Gesundheitsamts, Falkenplatz 11, CH-3012 Bern.