

Einführung in das Recht des Verkehrs mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen

I.

Sogenannte „**Suchtmittel**“ werden von der Menschheit seit dem Altertum im Rahmen kultischer Handlungen, zu therapeutischen Zwecken, aber auch missbräuchlich verwendet. Ihr Gebrauch vollzog sich jedoch weitgehend innerhalb der Regeln der jeweiligen Gesellschaft.

Missbrauch in größerem Umfang, in diesem Zusammenhang insbesondere des **Opiums** und der **Cocablätter** sowie ihrer Wirkstoffe, entwickelte sich seit dem 16. Jahrhundert.

Das Kauen der Cocablätter als Genussmittel weitete sich infolge der spanischen Eroberungen großer Teile Südamerikas (1531–1533) aus. Cocaextrakt-Zubereitungen in der Mitte des vorigen Jahrhunderts in den Vereinigten Staaten als Arzneimittel in den Verkehr gebracht (Mariani 1863 u. a. „Vin Mariani“; Pemberton 1886 „Coca Cola“) führten dort wie in Europa zu Fehlgebrauch und schließlich zu missbräuchlicher Verwendung auch des **Cocains**.

Der Gebrauch des Opiums, zunächst zu medizinischen Zwecken, gelangte mit der Ausbreitung des Islam über Persien und Indien auch nach China. Der Beginn des Opiumrauchens und dessen Ausweitung auf das chinesische Festland, ebenfalls vorerst zur therapeutischen Anwendung, u. a. Opium-Rauch-Inhalationen bei Magenbeschwerden, wird mit dem Erscheinen der kolonisierenden Holländer auf Formosa in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts in Verbindung gebracht.

Die Opiumfrage wurde offenbar, als die europäischen Mächte zunehmend dazu übergingen, sich in Süd- und Ostasien kolonialen Wirtschaftsraum zu erobern und die Amerikaner sich dort ebenfalls wirtschaftlich engagierten. Drastische Maßnahmen der kaiserlich-chinesischen Regierung gegen die ausländischen Händler führten zu den Opiumkriegen (1840–1842 und 1856–1858), als deren Ergebnis das Chinesische Reich gezwungen wurde, den Opiumhandel zu legalisieren. Der Anbau des Schlafmohns, der Handel mit und der Missbrauch von Opium nahmen daraufhin erheblich zu. Erst vom Jahre 1906 an wurden der legale Anbau eingeschränkt und die Einfuhr gedrosselt.

Zu der seit dem 17. Jahrhundert auch in Europa über den therapeutischen Gebrauch hinausgehenden Verwendung des Opiums und seiner Zubereitungen (u. a. Seydenham 1624–1689, Jones 1645–1709, von Haller 1708–1777) trat schließlich der leichtgläubige Einsatz der aus dem Opium isolierten Alkaloide (**Morphin**, Sertürner 1805; **Cocain**, Robiquet 1832 u. a.), dem 1860 gewonnenen **Cocain** (Niemann) und verschiedenen halbsynthetischen Morphin-Derivaten (**Heroin**, Wright 1874; Ethylmorphin, Grimeaux 1881 u. a.).

Mit der im Jahre 1898 erfolgten Übernahme der Philippinen waren auch die Amerikaner mit dem auf dieser Inselgruppe gleichfalls verbreiteten Opiummissbrauch in Berührung gekommen, der den dort eingesetzten Missions-Bischof C. H. Brent 1906 veranlasste, eine internationale Aktion zu dessen Eindämmung zu fordern. Diese Anregung wurde von der amerikanischen Regierung weiterverfolgt. Hinzu kamen die Erfahrungen, die sich vor allem aus dem unkritischen Gebrauch des Morphins, insbesondere nach der Entwicklung der subkutanen Anwendung durch Pravaz (1853) und Wood (1855) während verschiedener Kriege – des Krimkrieges (1854–1856), des amerikanischen Sezessionskrieges (1861–1865), des deutsch-französischen Krieges (1870) u. a. – ergeben hatten, sowie die Probleme, die aus der Interessenlage der die vorgenannten Alkaloide und deren Derivate herstellenden und exportierenden Länder resultierten.

Die noch im gleichen Jahr von der amerikanischen Regierung aufgenommenen Kontakte zu Großbritannien und weiteren Ländern führten im Jahre 1909 zur ersten internationalen **Opiumkonferenz in Schanghai**, auf der dreizehn überwiegend europäische Staaten, u. a. das Deutsche Reich, vertreten waren. Deren Delegierte waren zum Abschluss eines Abkommens nicht befugt. Sie verabschiedeten jedoch Empfehlungen, die darauf abzielten, den Missbrauch des Opiums schrittweise zu unterdrücken, dessen Gebrauch auf medizinische Zwecke zu beschränken sowie eine Kontrolle der Herstellung, des Verkaufs sowie der Einfuhr des Opiums, seiner Alkaloide, seiner Zubereitungen und Derivate einzurichten.¹⁾

II.

Die Konferenz von Schanghai wurde damit Wegbereiter der ersten internationalen Konvention, dem

Opiumabkommen,

unterzeichnet in Den Haag am 23. Januar 1912.²⁾

Neben der Festlegung von Begriffsbestimmungen für Rohopium, zubereitetes Opium, Opium für medizinische Zwecke, Morphin, Cocain und Heroin bezieht sich sein wesentlichster Inhalt auf Verpflichtungen der Vertragsmächte, für ihre Hoheitsgebiete gesetzliche Regelungen zur Überwachung des Verkehrs mit diesen Stoffen und Zubereitungen zu erlassen, um damit Maßnahmen zur Verhinderung einer missbräuchlichen Verwendung zu treffen.

Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges wurde die internationale Arbeit an einer weltweiten Suchtstoffkontrolle im Rahmen des 1919 gegründeten **Völkerbundes** fortgesetzt. Nach Artikel 23 c seiner Satzung³⁾ hatte er die Abmachungen, die den „Handel mit Opium und anderen schädlichen Mitteln“ betrafen, zu überwachen. Im Jahre 1920 wurde eine Beratende Kommission eingesetzt, die sich mit den hiermit zusammenhängenden Fragen befasste und auch Verträge vorbereitete, die das System der internationa-

len Kontrolle festigen und ihren Ausbau fördern sollten. In der Folgezeit wurden auf diesem Gebiet folgende Vereinbarungen und Abkommen abgeschlossen:

- Vereinbarung über die Herstellung von, den Binnenhandel mit und die Verwendung von zubereitetem Opium, unterzeichnet in Genf am 11. Februar 1925⁴⁾
- Opiumabkommen, unterzeichnet in Genf am 19. Februar 1925⁵⁾
- Abkommen zur Beschränkung der Herstellung und zur Regelung der Verteilung der Betäubungsmittel, unterzeichnet in Genf am 13. Juli 1931⁶⁾
- Abkommen über die Kontrolle des Opiumrauchens im Fernen Osten, unterzeichnet in Bangkok am 27. November 1931⁴⁾
- Abkommen zur Unterdrückung des unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln, unterzeichnet in Genf am 26. Juni 1936.⁴⁾

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es im Rahmen der nachstehenden Protokolle

Protokoll zur Änderung der die Betäubungsmittel betreffenden Vereinbarungen, Abkommen und Protokolle, die am 23. Januar 1912 in Den Haag, am 11. Februar 1925, 19. Februar 1925 und 13. Juli 1931 in Genf, am 27. November 1931 in Bangkok und am 26. Juni 1936 in Genf geschlossen wurden, unterzeichnet in Lake Success, New York, am 11. Dezember 1946⁷⁾⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾

Protokoll zur internationalen Überwachung von Stoffen, die von dem Abkommen vom 13. Juli 1931 zur Beschränkung der Herstellung und zur Regelung der Verteilung der Betäubungsmittel, geändert durch das am 11. Dezember 1946 in Lake Success unterzeichnete Protokoll nicht erfaßt werden, unterzeichnet in Paris am 19. November 1948⁷⁾⁸⁾

Protokoll über die Beschränkung und Regelung des Anbaues der Mohnpflanze, der Erzeugung von Opium, des internationalen Handels und Großhandels mit Opium und seiner Verwendung, unterzeichnet in New York am 23. Juni 1953,⁷⁾¹¹⁾

zur Überführung und Erweiterung der Funktionen des Völkerbundes auf entsprechende Einrichtungen der Vereinten Nationen.

In diesem Zusammenhang sind zu nennen:

- Die **Suchtstoffkommission** (Commission on Narcotic Drugs – CND –), eine der Fachkommissionen des Wirtschafts- und Sozialrates, in die jeweils 53 Mitgliedstaaten gewählt werden. Zu ihren wichtigsten Aufgaben gehören die Festlegung der Richtlinien der internationalen Drogenpolitik sowie die Entscheidung über die Einbeziehung von Stoffen in eines der Abkommen mit verbindlicher Wirkung für die Mitgliedstaaten, wenn festgestellt wird, dass

- ein Missbrauch vorliegt oder ein Stoff eine ähnliche schädliche Wirkung wie ein bereits unterstellter hervorrufen kann und diese Eigenschaft nicht durch erhebliche therapeutische Vorzüge aufgehoben wird oder er in einen Suchtstoff verwandelt werden kann – Art. 3 ÜK 1961⁻¹²⁾
- ein Stoff Abhängigkeit bewirken kann, zu Veränderungen des Zentralnervensystems, zu Halluzinationen oder Störungen der motorischen Funktionen, des Denkens u. a. führt oder einen ähnlichen Missbrauch oder ähnliche schädliche Wirkungen wie ein bereits erfasster Stoff verursachen kann und damit zu einem volksgesundheitlichen und sozialen Problem wird – Art. 3 ÜK 1971⁻¹³⁾.
- Das **internationale Suchtstoffkontrollamt** (International Narcotics Control Board – INCB –), eine weitgehend unabhängige Kontrollbehörde der UN, die in Zusammenarbeit mit den „Besonderen Verwaltungsdienststellen“ der Mitgliedstaaten die Einhaltung der Abkommen zu überwachen hat. Sie wurde mit ihren Funktionen und Strukturen am 1. Januar 1991 in das Internationale Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen (UNDCP) integriert, besteht aber unter dem Namen weiter.
- Die **Suchtstoffabteilung** (Division of Narcotic Drugs – DND –), eine dem Generalsekretär direkt unterstellte Einrichtung, die als Sekretariat der Suchtstoffkommission wie auch des Suchtstoffkontrollamtes tätig ist. Sie ist ferner ausführende bzw. koordinierende Dienststelle für Drogenprogramme. Die DND wurde mit ihren Funktionen und Strukturen am 1. Januar 1991 in das Internationale Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen integriert.
- Das **Internationale Drogenkontrollprogramm** (United Nations International Drug Control Programme – UNDCP –) wurde aufgrund der von der Generalversammlung am 21. Dezember 1990 beschlossenen Resolution 45/179 etabliert. In ihm wurden mehrere Institutionen der Vereinten Nationen zusammengefasst, um Aktivitäten gegen den Missbrauch von Drogen effektiver gestalten zu können.
- Die **Weltgesundheitsorganisation** (World Health Organisation – WHO –), eine Sonderorganisation, die durch ihre Arbeitsgruppen Working Group on Programme Planning (PPWG) und Expert Committee on Drug Dependence (ECDD) gutachtlich bei einer Änderung des Umfangs der internationalen Kontrolle unterworfenen Stoffe mitwirkt. Von dem letztgenannten Sachverständigenausschuss wurden Drogenmissbrauch und Drogenabhängigkeit wie folgt definiert:

Drogenmissbrauch:

Dauernder oder vereinzelter übermäßiger Drogengebrauch, der ohne Beziehung zu einer annehmbaren medizinischen Praxis erfolgt oder mit einer solchen unvereinbar ist.¹⁴⁾

Drogenabhängigkeit:

Psychischer und zuweilen auch physischer Zustand, der sich aus der Wechselwirkung zwischen einem lebenden Organismus und einer Droge ergibt und

sich äußert im Verhalten und in anderen Reaktionen, die stets den Zwang einschließen, die Droge dauernd oder in Abständen zu nehmen, um deren psychische Wirkung zu erleben und das durch ihr Fehlen mitunter auftretende Unbehagen zu vermeiden. Toleranz kann, muss aber nicht vorliegen. Eine Person kann von mehr als einer Droge abhängig sein.¹⁴⁾

Da nach der Art des Stoffes unterschiedliche pharmakodynamische Wirkungen auftreten, wird zwischen verschiedenen Abhängigkeitstypen differenziert. Die wichtigsten sind: **Morphin-Typ, Cocain-Typ, Cannabis-Typ, Amphetamin-Typ, HalluzinogenTyp und Barbiturat-Typ**¹⁵⁾.

Durch die zahlreichen vorgenannten Vereinbarungen wurde der Katalog der von den Vertragspartnern auf internationaler und nationaler Ebene durchzuführenden Maßnahmen wie auch der Kreis der betroffenen Stoffe und Zubereitungen ständig erweitert und schließlich im

Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe,
unterzeichnet in New York am 30. März 1961¹²⁾

zusammengefasst. Dieses ist inzwischen durch das

Protokoll zur Änderung des Einheits-Übereinkommens über Suchtstoffe,
unterzeichnet in Genf am 25. März 1972¹⁶⁾

geändert bzw. ergänzt worden.

Während sich diese Abkommen, Vereinbarungen, Übereinkommen oder Protokolle nahezu ausschließlich auf Opium, dessen Alkaloide, die aus diesen entwickelten Stoffe der Dihydromorphin-, Morphinan-, Pethidin- und Methadon-Reihe, auf Cocain sowie Cannabis, Cannabisharz und deren Zubereitungen erstrecken, wurde mit dem

Übereinkommen über psychotrope Stoffe,
unterzeichnet in New York am 21. Februar 1971¹³⁾

die internationale Kontrolle auch auf Halluzinogene, Amphetamine und mit diesen verwandte Stoffe, Barbitursäure-Derivate und andere Psychopharmaka ausgedehnt.

Durch Beschlüsse der Suchtstoffkommission wurden in den nachfolgenden Jahren zahlreiche weitere Stoffe diesen Übereinkommen unterstellt.

Die vorgenannten Übereinkommen enthielten jedoch keine völkerrechtlichen Regelungen, die es erlaubten, den organisierten Formen des illegalen Drogenverkehrs international wirksam begegnen zu können. Dieser Umstand war Anlass zum

Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit
Suchtstoffen und psychotropen Stoffen, unterzeichnet in Wien
am 20. Dezember 1988⁵⁹⁾

Hierdurch sollen u. a.

- die Abzweigung von Chemikalien für die illegale Herstellung von Betäubungsmitteln verhindert

- die Geldwäsche sowie die Abschöpfung der Gewinne aus Betäubungsmittelstraftaten strafbewehrt
 - das Instrumentarium für die internationale Rechtshilfe in Strafsachen einschließlich der Auslieferung erweitert
- werden.

III.

Im nationalen Bereich wurde vor dem Ersten Weltkrieg keine Notwendigkeit zu besonderen Beschränkungen des Handels mit **Opium, Morphin, Heroin und Cocain** gesehen, obwohl durch Arbeiten von Levinstein (1875)¹⁾ und Erlenmeyer (1887)¹⁾ die „Morphinsucht“ erkannt und beschrieben worden war.

Das Feilhalten und der Verkauf von Opium, Morphin, dessen Salzen, den anderen Alkaloiden des Opiums einschließlich des Codeins sowie ihren Zubereitungen zu Heilzwecken wurden erst durch

Verordnung, betreffend den Verkehr mit Apothekerwaaren
vom 25. März 1872¹⁷⁾

den Apotheken vorbehalten.

„Bestimmungen, unter welchen gewisse Medikamente nicht ohne ärztliche Verordnung in den Apotheken verabreicht werden dürfen“, ergingen durch

Cirkular
vom 3. Juni 1878¹⁸⁾

und bezogen sich u. a. auf „Codeinum et ejus salia“, „Herba Cannabis Indicae“, „Morphinum et ejus salia“ sowie „Opium“.

Zum „innerlichen Gebrauche bestimmte Arzneien“, die „Opium oder dessen Präparate, Codeinum, narkotische Extrakte oder narkotische Tinkturen“, „Morphinum und dessen Salze“ enthielten, durften darüber hinaus nur auf erneute schriftliche Anweisung eines Arztes angefertigt werden, wenn in ihnen die in Tabula A der Pharmacopoea Germanica angegebene Einzeldosis überschritten war. Für zur Injektion bestimmte Lösungen von Morphin und dessen Salzen wurde unabhängig vom Gehalt an diesen Stoffen jedesmal eine neue Verschreibung verlangt.

Die Einbeziehung von „Cocainum et ejus salia“ erfolgte im Rahmen der

Vorschriften, betreffend die Abgabe stark wirkender Arzneimittel, sowie die Beschaffenheit und Bezeichnung der Arzneigläser und Standgefäße in den Apotheken
vom 4. Dezember 1891¹⁹⁾,

die von „Heroinum et ejus salia“ in Ergänzung der ebenso bezeichneten

Vorschriften
vom 22. Juni 1896²⁰⁾

durch

Bekanntmachung, betr. die Abgabe stark wirkender Arzneimittel
vom 24. November 1899²¹⁾.

Einengendere Regelungen erfolgten schließlich wegen der in den ersten Kriegsjahren aufgetretenen verstärkten missbräuchlichen Verwendung, insbesondere des Morphins, durch die

Verordnung, betreffend den Handel mit Opium und anderen
Betäubungsmitteln
vom 22. März 1917²²⁾
und die
Ausführungsanweisung zu dieser Verordnung
vom 13. April 1917²³⁾

mit denen u. a. jeder einzelne Fall des Erwerbs von „Opium, Morphin und der übrigen Opiumalkaloide, Kokain und analog zusammengesetzten Ecgoninverbindungen sowie der Verbindungen und Zubereitungen dieser Stoffe“ – ausgenommen durch Apotheken, jedoch nur zu Heilzwecken –, von einem über die jeweilige Art und Menge ausgestellten „**Erlaubnisschein**“ der Landeszentralbehörde oder der von dieser bestimmten Behörde abhängig gemacht und die Nachweispflicht durch Lagerbuchführung eingeführt wurden.

Aus Bewirtschaftungsgründen wurden diese Vorschriften im Rahmen der
Verordnung über den Verkehr mit Opium
vom 15. Dezember 1918²⁴⁾

insoweit geändert, als die Erlaubnispflicht – wiederum mit Ausnahme der Apotheken – nur für den Handel sowie den Erwerb und die Veräußerung von „Opium, Morphin und deren Opiumalkaloide sowie die Verbindungen und Zubereitungen, die solche enthalten oder daraus hergestellt sind“, vorgeschrieben wurde. Über diese Erlaubnis hinaus war zusätzlich ein **Bezugschein** für jede Abgabe an eine Apotheke oder ein wissenschaftliches Institut erforderlich, dessen Erteilung dem Vertrauensmann für die Opiumverteilung bei der Kriegs-Chemikalien-AG unter der Aufsicht des Reichsamtes für die wirtschaftliche Demobilmachung oblag. Für einige zunächst unterstellte Zubereitungen wurde die Bezugscheinpflicht durch

Änderungsverordnung
vom 20. August 1919²⁵⁾

wieder aufgehoben.

Diese Bestimmungen wurden durch die inhaltlich nahezu gleichlautende

Verordnung über den Verkehr mit Opium und anderen Betäubungsmitteln
vom 20. Juli 1920²⁶⁾

und
Ausführungsbestimmungen
vom 25. September 1920²⁷⁾

unter erneuter Einbeziehung von „Kokain und analog zusammengesetzten Ecgoninverbindungen“, abgelöst. Gleichzeitig wurde dem **Reichsgesundheitsamt** die Aufsicht über die vorgenannte – nunmehr bei der Reichsarbeitsgemeinschaft Chemie angesiedelte – Opium(verteilungs)stelle wie auch die Berechtigung übertragen, von den Erlaubnisinhabern, darüber hinaus von den Herstellern und Einführern, Auskunft über die Art und Menge sowie den Aufbewahrungsort der erworbenen oder abgegebenen, hergestellten oder eingeführten Betäubungsmittel zu verlangen. Ebenfalls musste ihm über die von dem Reichskommissar bei der Außenhandelsstelle Chemie bewilligten Einfuhren Mitteilung gemacht sowie Einsicht in geschäftliche Unterlagen und damit auch in das zu führende Lagerbuch gewährt werden.

Mit dem Gesetz über den Friedensschluss zwischen Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten ratifizierte die verfassungsgebende Deutsche Nationalversammlung den **Versailler Vertrag** vom 26. Juni 1919 und war damit nach dessen Artikel 2953) gehalten, das **Opiumabkommen** vom 23. Januar 1912 (Haager Abkommen) in Kraft zu setzen und sobald wie möglich die zur Durchführung des Abkommens nötigen Gesetze zu erlassen.

Dies erfolgte im Rahmen des
Gesetzes zur Ausführung des internationalen Opiumabkommens vom
23. Januar 1912
vom 30. Dezember 1920²⁸⁾

dessen Vorschriften weitgehend denen der Verordnung vom 20. Juli 1920 entsprachen, darüber hinaus das Reichsgesundheitsamt mit der Aufsicht über die Ausfuhren betrauten sowie durch

Ausführungsbestimmungen vom 26. Februar 1921²⁹⁾ und
23. Dezember 1923.³⁰⁾

Das Gesetz zur Abänderung des Opiumgesetzes
vom 21. März 1924,²⁸⁾
die
Ausführungsbestimmungen
vom 5. Juni 1924³¹⁾

sowie weitere Durchführungsvorschriften³²⁾ übertrugen u. a. die Aufsicht über den Verkehr mit Betäubungsmitteln hinsichtlich der Herstellung und Verarbeitung, der Erteilung von Ein- bzw. Ausfuhrgenehmigungen sowie von Erwerbsermächtigungen (**Bezugscheinen**) der mit Wirkung vom 1. Juli 1924 im Reichsgesundheitsamt eingerichteten **Opiumabteilung** (Opiumbüro und Opiumstelle), die somit diese Aufgaben von der Außenhandelsstelle Chemie bzw. der Reichsarbeitsgemeinschaft Chemie

übernahm. Mit Ausnahme der Befugnis, die Erlaubnisse zur Teilnahme am Betäubungsmittelverkehr zu erteilen, wurden hierdurch alle wesentlichen Überwachungsaufgaben einschließlich der Exekutivfunktionen in einer Behörde zusammengefasst. Die Berechtigung zur Erlaubniserteilung erhielt diese erst im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Opiumgesetzes vom 9. Januar 1934.³³⁾

Im Zusammenhang mit den Ausführungsbestimmungen vom 5. Juni 1924 wurden die Apothekenleiter erstmals verpflichtet, Verschreibungen über Betäubungsmittel einzubehalten bzw. von diesen Abschriften zu fertigen und für Aufsichtszwecke aufzubewahren. Wegen der in diesen Jahren vielfach festgestellten Mißbräuche bei der Verschreibung von Betäubungsmitteln wurde die Überwachung dann auch auf die Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte ausgedehnt.³⁴⁾

Diese Maßnahme erfolgte im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zur Umsetzung der sich aus der Ratifizierung des **Opiumabkommens** vom 19. Februar 1925 ergebenden Verpflichtungen. Hierzu beschloss der Deutsche Reichstag das

Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln (**Opiumgesetz**)
vom 10. Dezember 1929.³³⁾

Im Anschluss daran ergingen Rechtsverordnungen, durch die

- die Zulassung zum Verkehr mit Betäubungsmitteln³⁵⁾
- die Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr von Betäubungsmitteln³⁶⁾
- die Beschriftung von Betäubungsmitteln³⁷⁾
- die Verschreibung von Betäubungsmitteln und ihre Abgabe in den Apotheken³⁸⁾
- der Bezug von Betäubungsmitteln³⁹⁾⁴⁰⁾
- die Verarbeitung von Betäubungsmitteln⁴¹⁾

u. a.⁴²⁾ geregelt wurden sowie Unterstellungen weiterer Stoffe und Zubereitungen unter die betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften⁴³⁾ erfolgten.

Die Unterzeichnung des Abkommens zur Beschränkung der Herstellung und zur Regelung der Verteilung der Betäubungsmittel durch die deutsche Reichsregierung⁶⁾ war Anlass zu dem

Gesetz zur Änderung des Opiumgesetzes
vom 22. Mai 1933³³⁾

und dem

Zweiten Gesetz zur Änderung des Opiumgesetzes
vom 9. Januar 1934.³³⁾

Mit diesen Vorschriften wurden erneut Stoffe und Zubereitungen dem Betäubungsmittelrecht unterstellt sowie Ermächtigungen eingefügt, um Stoffe bzw. Zubereitungen auf dem Ordnungswege einzubeziehen ggf. auszunehmen. Auch wurden die Befugnisse des Reichsgesundheitsamtes erweitert, u. a. nunmehr zur Erteilung der betäubungsmittelrechtlichen **Erlaubnisse**. Ferner wurden ihm die Aufgaben der für das

Deutsche Reich zuständigen Zentralbehörde (**Besondere Verwaltungsdienststelle**) übertragen, um die sich aus dem vorgenannten Abkommen ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen. Mit den weiteren während des Jahres 1934 vorgenommenen Änderungen des Gesetzes erfolgten Anpassungen an andere Vorschriften, ohne den betäubungsmittelrechtlichen Inhalt zu berühren.

Nach dem Zusammenbruch 1945 blieb das Opiumgesetz in Kraft. Die von der Opiumabteilung des **Reichsgesundheitsamtes** durchgeführten Aufgaben wurden hinsichtlich der Bearbeitung von **Bezugscheinanträgen** und der Wahrnehmung bestimmter Kontrollfunktionen auf Weisung der Alliierten auf in deren jeweiligen Bereichen eingerichtete **Landes- bzw. Zonenopiumstellen** übertragen, während sich die alliierten Behörden ggf. erforderliche Maßnahmen zur Anpassung der deutschen Rechtsvorschriften an die internationalen Konventionen, die nach diesen zu erstellenden Berichte sowie die Genehmigung von Ein- und Ausfuhren vorbehalten.

Auch nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland galt das Opiumgesetz als sogenanntes vorkonstitutionelles Recht im Sinne des Artikel 125 des Grundgesetzes fort.

Der Forderung der Alliierten Hohen Kommission wieder eine Artikel 15 des Abkommens von 1931⁶) entsprechende „Besondere Verwaltungsdienststelle“ ins Leben zu rufen, wurde durch das

Gesetz zur Errichtung eines Bundesgesundheitsamtes
vom 27. Februar 1952⁴⁴)

Rechnung getragen. Innerhalb dieser selbständigen Bundesoberbehörde (Artikel 87 Abs. 3 Grundgesetz), als Nachfolgeinstitution des Reichsgesundheitsamtes, wurde demzufolge eine Abteilung „Rauschgiftbekämpfung mit der **Bundesopiumstelle**“ geschaffen, der die Aufgaben zugewiesen wurden, die dem Reichsgesundheitsamt aufgrund des Gesetzes über den Verkehr mit Betäubungsmitteln (Opiumgesetz) zustanden. Diese nahm zum 1. Dezember 1952 ihre Tätigkeit auf und löste in der Folgezeit die Funktionen der Zonen- bzw. Landesopiumstellen ab.

Mit der Ratifizierung der Protokolle vom 11. Dezember 1946, vom 19. November 1948 und vom 23. Juni 1953 durch das Gesetz vom 26. März 1959⁷) übernahm die Bundesrepublik Deutschland die Verpflichtungen, die sich aus der Überleitung der Funktionen des Völkerbundes auf den Generalsekretär sowie den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen ergaben bzw. aus den von diesen bestellten Gremien getroffenen Entscheidungen, u. a. hinsichtlich der Unterstellung weiterer Stoffe, resultierten.

Neben Anpassungen im Rahmen der Novellierung strafrechtlicher Vorschriften und unter Berücksichtigung diesbezüglicher zuvor ergangener Änderungen wurde durch das

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Verkehr mit Betäubungsmitteln
(Opiumgesetz)
vom 22. Dezember 1971³)

u. a. die Ausdehnung der **Erlaubnispflicht** auf den Anbau von Betäubungsmitteln, eine Erweiterung der strafbewehrten Tatbestände sowie eine Übertragung zusätzlicher Befugnisse auf das Bundesgesundheitsamt vorgenommen. Im Hinblick auf den im deutschen Recht eingeführten und auch in Artikel 74 Nr. 19 Grundgesetz eingegangenen Begriff „Betäubungsmittel“ wurde die Kurzbezeichnung in diesem Zusammenhang in „**Betäubungsmittelgesetz**“ geändert.

In den nachfolgenden Jahren erfolgten neben der Einbeziehung weiterer Stoffe durch sogenannte **Gleichstellungsverordnungen** wesentliche Novellierungen hinsichtlich

des Bezugs von Fertigarzneimitteln durch den weitgehenden Ersatz des **Bezugscheinverfahrens** zugunsten eines **Erwerbsbelegverfahrens**⁴⁰⁾

und

des Verschreibens von Betäubungsmitteln durch die Einführung besonderer Rezept-Formblätter sowie der Ausdehnung der Nachweispflicht über den Verbleib und Bestand von Betäubungsmitteln.³⁸⁾

Ausgelöst durch die Forderungen der von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten internationalen Suchtstoffübereinkommen¹²⁾¹³⁾¹⁶⁾, wurde das gesamte Betäubungsmittelrecht im Zuge des

Gesetzes zur Neuordnung des Betäubungsmittelrechts vom 28. Juli 1981⁴⁵⁾,

dessen Artikel 1 das

Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln (Betäubungsmittelgesetz)⁴⁶⁾ enthält, umfassend überarbeitet und abgelöst.

Neben der Ausweitung durch weitere diesen Abkommen unterworfenen Stoffe, wurde der sich auf die Kontrolle des legalen Verkehrs beziehende verwaltungsrechtliche Teil gegenüber den abgelösten Vorschriften vereinfacht und straffer gefasst, so dass für die Durchführung dieser Rechtsmaterie nur noch vier Rechtsverordnungen und sechs Durchführungsvorschriften (Bekanntmachungen) erforderlich wurden.

Bedeutsamer Bestandteil dieser Reform sind ferner die Strafverschärfungen für die schwere Rauschgiftkriminalität jedoch unter Beachtung der Belange abhängiger Täter, bei denen der sozialtherapeutischen Rehabilitation wesentliche Bedeutung zugemessen wurde – Therapie vor Strafe –.

Durch dieses Betäubungsmittelgesetz werden im wesentlichen folgende Bereiche geregelt.

In Ermangelung einer allgemein gültigen **Definition für Betäubungsmittel** werden die unterstellten Stoffe in Anlagen aufgeführt. Weitere Begriffe, u. a. „Zubereitung“, „ausgenommene Zubereitung“, werden definiert; siehe Erster Abschnitt.

Die Teilnahme am Verkehr mit Betäubungsmitteln ist weiterhin von einer Erlaubnis des Bundesgesundheitsamtes abhängig. Ausgenommen hiervon bleiben Inhaber apothekenrechtlicher Erlaubnisse bzw. -Genehmigungen und Betreiber tierärztlicher Hausapotheken für den Bereich dieser Betriebe, Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte im Rahmen der Behandlung von Patienten bzw. Tieren sowie nunmehr auch Bundes- und Landesbehörden für den Bereich ihrer dienstlichen Tätigkeit, soweit es sich um hoheitsrechtliche Befugnisse im Rahmen der Ermittlung und Verfolgung von Rauschgiftdelikten, öffentlich-rechtliche Maßnahmen zur Bekämpfung von übertragbaren Tierkrankheiten oder der Untersuchung von Betäubungsmitteln handelt; siehe Zweiter Abschnitt.

Im Dritten Abschnitt sind die Pflichten der am Betäubungsmittelverkehr teilnehmenden Personen oder Personenvereinigungen normiert. Diese betreffen u. a. die Kennzeichnung, die bei der Aufbewahrung zu treffenden Sicherungsmaßnahmen, die Vernichtung sowie die Verbleibsnachweise von Betäubungsmitteln. Dieser Abschnitt enthält auch die Ermächtigungen zum Erlaß der nachgenannten Rechtsverordnungen.

In der Betäubungsmittel-Binnenhandelsverordnung⁴⁷⁾ wird geregelt, wie jede einzelne Abgabe von Betäubungsmitteln zwischen berechtigten Teilnehmern vorzunehmen ist.

Durch die Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung⁴⁸⁾ wird im einzelnen der Umfang festgelegt, in dem Betäubungsmittel im Rahmen ärztlicher, zahnärztlicher oder tierärztlicher Behandlung verschrieben und in Apotheken bzw. in tierärztlichen Hausapotheken abgegeben werden dürfen. Ferner enthält sie Bestimmungen über den Nachweis des Verbleibs dieser Betäubungsmittel.

Für jeden einzelnen Fall einer Ausfuhr oder Einfuhr eines Betäubungsmittels bedarf es neben dem Erlaubniszwang der Genehmigung nach der Betäubungsmittel-Außenhandelsverordnung.⁴⁹⁾ Deren Vorschriften erstrecken sich ferner auf die Durchführung des grenzüberschreitenden Verkehrs; sie gelten auch in Freihäfen und Zollausschüssen. Darüber hinaus enthält diese Verordnung Regelungen über das Mitführen von Betäubungsmitteln im grenzüberschreitenden Dienstleistungs- und Reiseverkehr.

Die im Vierten Abschnitt geregelte **Überwachung des Betäubungsmittelverkehrs** bleibt überwiegend Aufgabe des Bundesgesundheitsamtes, insbesondere deren Abteilung „Betäubungsmittelverkehr (**Bundesopiumstelle**)“ im Institut für Arzneimittel. Diese ist wie ihre Vorgängerin ebenfalls „**Besondere Verwaltungsdienststelle**“ im Sinne der internationalen Abkommen. Ferner übt sie die Geschäftsführung des Sachverständigenausschusses nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes aus und wirkt damit auch in diesem Rahmen an der Weiterentwicklung des Betäubungsmittelrechts mit.

- An der Überwachung des Betäubungsmittelverkehrs sind weiterhin beteiligt
- die zuständigen Behörden der Länder hinsichtlich des Betäubungsmittelverkehrs bei Ärzten, Zahnärzten, Tierärzten sowie in Apotheken, tierärztlichen Hausapotheken, Krankenhäusern und Tierkliniken, ferner

- die Zolldienststellen, das Freihafenamt Hamburg, ggf. die Grenzschutzdirektionen des Bundesgrenzschutzes und der Bayerischen Grenzpolizei.

Dieser Abschnitt enthält auch die Ermächtigung für Amtshandlungen des Bundesgesundheitsamtes Kosten (Gebühren und Auslagen) zu erheben. Die einzelnen Tatbestände werden in der Betäubungsmittel-Kostenverordnung⁵⁰⁾ näher bestimmt.

Die weiteren Abschnitte des Gesetzes betreffen „Vorschriften für Behörden“, „Straftaten und Ordnungswidrigkeiten“, „Betäubungsmittelabhängige Straftäter“ sowie „Übergangs- und Schlussvorschriften“; siehe Fünfter bis Achter Abschnitt.

Als Folge neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, des Ausmaßes der missbräuchlichen Verwendung, insbesondere aufgrund der auf Empfehlung der **Weltgesundheitsorganisation** ergangenen Beschlüsse der Suchtstoffkommission, wurden durch die Erste Verordnung zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher Vorschriften vom 5. August 1984⁵¹⁾

neben den zur therapeutischen Anwendung bestimmten Stoffen **Alfentanil, Buprenorphin, Nabilon und Pentazocin** verschiedene missbräuchlich verwendete Amfetamin-Derivate, durch die

Zweite Verordnung zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher Vorschriften vom 23. Juli 1986⁵²⁾

vorwiegend zahlreiche Benzodiazepin-Derivate

sowie jeweils deren Isomere, Ester, Ether, Molekülverbindungen, Salze und Zubereitungen in die betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften einbezogen.

In diesem Zusammenhang ergaben sich in beiden Fällen Auswirkungen auf die Vorschriften über das Verschreiben von Betäubungsmitteln.

Entsprechend der im Betäubungsmittelgesetz 1981 vorgenommenen Übung hat der Ordnungsgeber jedoch für bestimmte Zubereitungen Ausnahmeregelungen dahingehend geschaffen, dass der Handel mit diesen „ausgenommenen Zubereitungen“ im Geltungsbereich des Gesetzes den betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften nicht unterliegt.

Durch die Gesetze vom 13. April 1986, 18. Dezember 1986 und 27. Januar 1987⁴⁶⁾ erfolgten nur Änderungen der Bestimmungen, die es erlauben, von der Verfolgung einer Straftat abzusehen bzw. die Führungsaufsicht bei schweren Vergehens- und Verbrechenfällen anzuordnen.

Im Zuge der Herstellung der Einheit Deutschlands wurden das Betäubungsmittelgesetz wie auch seine Durchführungsverordnungen zum 29. September 1990 in den neuen Bundesländern sowie mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 in dem Teil des Landes Berlin, in dem es bis dahin nicht galt, eingeführt⁵³⁾. Lediglich einzelne Bestim-

Erster Abschnitt
Begriffsbestimmungen

§ 1

Betäubungsmittel

(1) Betäubungsmittel im Sinne dieses Gesetzes sind die in den Anlagen I bis III aufgeführten Stoffe und Zubereitungen.

(2) Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung von Sachverständigen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Anlagen I bis III zu ändern oder zu ergänzen, wenn dies

- 1. nach wissenschaftlicher Erkenntnis wegen der Wirkungsweise eines Stoffes, vor allem im Hinblick auf das Hervorrufen einer Abhängigkeit,**
- 2. wegen der Möglichkeit, aus einem Stoff oder unter Verwendung eines Stoffes Betäubungsmittel herstellen zu können, oder**
- 3. zur Sicherheit oder zur Kontrolle des Verkehrs mit Betäubungsmitteln oder anderen Stoffen oder Zubereitungen wegen des Ausmaßes der mißbräuchlichen Verwendung und wegen der unmittelbaren oder mittelbaren Gefährdung der Gesundheit**

erforderlich ist. In der Rechtsverordnung nach Satz 1 können einzelne Stoffe oder Zubereitungen ganz oder teilweise von der Anwendung dieses Gesetzes oder einer auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung ausgenommen werden, soweit die Sicherheit und die Kontrolle des Betäubungsmittelverkehrs gewährleistet bleiben.

(3) Das Bundesministerium für Gesundheit wird ermächtigt, in dringenden Fällen zur Sicherheit oder zur Kontrolle des Betäubungsmittelverkehrs durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Stoffe und Zubereitungen, die nicht Arzneimittel sind, in die Anlagen I bis III aufzunehmen, wenn dies wegen des Ausmaßes der mißbräuchlichen Verwendung und wegen der unmittelbaren oder mittelbaren Gefährdung der Gesundheit erforderlich ist. Eine auf der Grundlage dieser Vorschrift erlassene Verordnung tritt nach Ablauf eines Jahres außer Kraft.

(4) Das Bundesministerium für Gesundheit (Bundesministerium) wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Anlagen I bis III oder die auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen zu ändern, soweit das auf Grund von Änderungen der Anhänge zu dem Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Februar 1977 (BGBl. II S. 111) und dem Übereinkommen von 1971 über psychotrope Stoffe (BGBl. 1976 II S. 1477) (Internationale Suchtstoffüberein-

kommen) in ihrer jeweils für die Bundesrepublik Deutschland verbindlichen Fassung erforderlich ist.

Anmerkungen

- 1 Der Begriff „**Betäubungsmittel**“ ist historisch begründet. Er stammt aus der Zeit des Ersten Weltkrieges und umfasste damals die zur Betäubung von starken Schmerzen angewandten Mittel Opium, Morphin und die daraus hergestellten halbsynthetischen Stoffe sowie Cocain, wenn man von den Inhalationsanaesthetika und den Lokalanaesthetika einmal absieht. Der Bezug zu dieser therapeutischen Anwendung ist seitdem weitgehend verloren gegangen, da im Laufe der Zeit Stoffe mit anderen Anwendungsgebieten, wie Halluzinogene, Weckamine, Schlafmittel, Beruhigungsmittel als auch Stoffe ohne therapeutischen Nutzen dem Betäubungsmittelrecht unterstellt wurden. Obwohl die Bezeichnung „Betäubungsmittel“ heute nicht mehr eindeutig den Kreis der vom Betäubungsmittelrecht erfassten Stoffe abdeckt, hat der Gesetzgeber es für zweckmäßig erachtet, diese in Art. 74 Nr. 19 GG verwendete Bezeichnung beizubehalten, die auch in andere Gesetze, z. B. § 6 Nr. 5 StGB und § 81 AMG eingegangen ist.
- 2 Der **Kreis der Betäubungsmittel** ist abschließend und konstitutiv in den Anlagen I bis III des Gesetzes aufgeführt. Betäubungsmittel können Stoffe oder Zubereitungen sein; vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2. Die Salze und die Ester, Ether, Isomere, Molekülverbindungen und deren Salze der in den Anlagen aufgeführten Stoffe und deren Zubereitungen, sind – auch wenn sie in den Anlagen nicht einzeln aufgeführt werden – ebenfalls Betäubungsmittel, soweit sie nicht ausdrücklich ausgenommen sind. Darauf wird jeweils am Ende der Anlagen besonders hingewiesen. Die Anlagen können nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 durch Rechtsverordnung geändert und ergänzt werden. Gegen diese Technik des Gesetzgebers ist auch unter dem verfassungsrechtlichen Aspekt des Bestimmtheitsgebotes nichts einzuwenden (*BayObLG, NStZ 1995, 194*).
- 3 **Anlage I** umfasst die **nicht verkehrsfähigen** Betäubungsmittel. Diese Betäubungsmittel haben zum Teil ein hohes Missbrauchpotential oder sie werden in der Bundesrepublik Deutschland nicht zu therapeutischen Zwecken eingesetzt. Den Verkehr mit ihnen darf das BfArM nach § 3 Abs. 2 nur zu wissenschaftlichen oder anderen im öffentlichen Interesse liegenden Zwecken erlauben. Sie dürfen nach § 13 Abs. 1 Satz 3 nicht verschrieben, verabreicht oder einem anderen zum unmittelbaren Verbrauch überlassen werden.
- 4 In **Anlage II** sind die **verkehrsfähigen** Betäubungsmittel aufgeführt. Hierbei handelt es sich vielfach um Rohstoffe, Grundstoffe, Halbsynthetika und Zwischenprodukte, die in der pharmazeutischen Industrie und zur Analytik verwendet werden. Sie dürfen nach § 13 Abs. 1 Satz 3 ebenso wie die Betäubungsmittel der Anlage I nicht verschrie-

ben, verabreicht oder einem anderen zum unmittelbaren Verbrauch überlassen werden. In Anlage II sind u.a. die als Antidiarrhoica Verwendung findenden Stoffe Difenoxin und Diphenoxylat sowie die vorwiegend zur Husten- bzw. Schmerzbekämpfung eingesetzten Stoffe Ethylmorphin und Pholcodin aufgenommen worden. Die aus ihnen hergestellten Arzneimittel sind als ausgenommene Zubereitungen (§ 2 Abs. 1 Nr. 3) weitgehend von den betäubungsmittelrechtlichen Bestimmungen, insbesondere über das Verschreiben und den Handel freigestellt. Diese Regelungen sind durch Art. 2 Abs. 4 i. V. mit Anhang III ÜK 1961 – Ziff. 4.1 – abgedeckt. Ursprünglich waren auch Codein und Dihydrocodein in Anlage II eingestuft. Mit der 10. BtMÄndV wurden diese Stoffe jedoch nach Anlage III umgestuft.

Anlage III enthält als **verkehrs- und verschreibungsfähige** Betäubungsmittel vor allem die Stoffe der Anhänge III und IV ÜK 1971 – Ziff. 4.3 –, soweit sie in der Bundesrepublik Deutschland zu therapeutischen oder sonstigen Zwecken eingesetzt werden. Bei der Einbeziehung dieser Stoffe hat der Gesetzgeber von der Ausnahmemöglichkeit des Art. 3 Abs. 2 ÜK 1971 weitgehend Gebrauch gemacht und die diese Stoffe enthaltenden Arzneimittel, die „so zusammengesetzt sind, dass keine oder nur eine geringfügige Gefahr des Missbrauchs besteht und der Wirkstoff nicht durch unschwer anwendbare Mittel in einer zum Missbrauch geeigneten Menge zurückgewonnen werden kann, so dass die Zubereitung nicht zu einem volksgesundheitlich und sozialen Problem Anlass gibt“, als ausgenommene Zubereitungen (§ 2 Abs. 1 Nr. 3), eingestuft. Bei jedem Stoff sind die Bedingungen aufgeführt, unter denen dessen Zubereitungen nicht als Betäubungsmittel, sondern als ausgenommene Zubereitungen gelten. Während der Regierungsentwurf vom 9. 1. 1980 die neuen Stoffe wegen ihrer nur geringen pharmakologischen Unterschiede, denen in den Ausnahmeregelungen Rechnung getragen wurde, gleich behandelte, hielt es der Gesetzgeber für erforderlich, sie entsprechend den Anhängen III und IV ÜK 1971 in die Teile A, B und C der Anlage III aufzuteilen (BT-Drucks. 8/3551 S. 25; 8/4267 S. 41–44; 8/4283 S. 9). Mit Rücksicht auf die geringere Gefährlichkeit der Stoffe in den Teilen B und C der Anlage III erschien es dem Gesetzgeber weiterhin vertretbar, alle auf dem Markt befindlichen Zubereitungen von Stoffen des Teiles C, vor allem im Hinblick auf die für diese Stoffe ausnahmslos bestehende arzneimittelrechtliche Verschreibungspflicht, als ausgenommene Zubereitungen einzustufen (BT-Drucks. 8/4283 S. 9); die Unterteilung der Anlage III wurde mit der 10. BtMÄndV aufgehoben.

Die in Anlage III zugelassenen **ausgenommenen Zubereitungen** konnten mit wenigen Ausnahmen nicht von den betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften über die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr freigestellt werden (siehe hierzu Schlussformel am Ende der Anlage III sowie §§ 3 und 11), weil eine Ausnahme für diese Zubereitungen nicht durch eine entsprechende Regelung in Anhang III ÜK 1961 gedeckt wäre bzw. die CND nach Art. 3 Abs. 4 ÜK 1971 notifizierte Ausnahmen von den Bestimmungen des Art. 12 ÜK 1971 über den internationalen Handel, für Zubereitungen des Anhangs III,

bisher ausnahmslos mit großer Mehrheit abgelehnt hat. (BT-Drucks. 9/443 S. 41–44; 9/500 [neu] S. 13.)

- 7.1 Der Kreis der Betäubungsmittel und ihre Einstufung in die Anlagen sind ständig im Fluss, bedingt durch veränderte Missbrauchsgewohnheiten, neue wissenschaftliche Erkenntnisse und das Auffinden neuer Abhängigkeit erzeugende Stoffe. Da eine **Änderung der Anlagen** im normalen Gesetzgebungsverfahren zu zeitraubend und zu schwerfällig wäre, hat der Gesetzgeber diese Aufgabe wie bereits in § 1 Abs. 2, 3, 5 und 6 des abgelösten BtMG 1972 der Bundesregierung übertragen, nachdem er in Absatz 2 den Rahmen für künftige Abgrenzungen und Einstufungen von Stoffen und Zubereitungen abgesteckt hat. Von dieser Ermächtigung wird nur dann Gebrauch gemacht werden müssen, wenn dem Missbrauch eines Stoffes, der den internationalen Suchtstoffübereinkommen nicht unterliegt, durch arzneimittelrechtliche Maßnahmen, z. B. nach dem Stufenplan, nicht beigegeben werden kann.
- 7.2 Wegen der starken Auswirkungen von Änderungen der Anlagen, insbesondere in bezug auf Ausnahmeregelungen für Zubereitungen, auf den der Überwachung durch die Länder unterliegenden Arzneimittelmarkt, ist beim Erlass von Änderungsverordnungen nach Absatz 2 nicht nur die Zustimmung des Bundesrates, sondern zuvor die Anhörung von Sachverständigen erforderlich. Hierzu wurde unter dem Vorsitz des Präsidenten des damaligen BGA 1983 ein Sachverständigenausschuss konstituiert, dem 12 bis 13 Mitglieder angehören und zwar 6–7 Sachverständige aus der medizinischen Wissenschaft, je 1 Sachverständiger der Arzneimittelkommissionen der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte und Apotheker sowie je 1 Sachverständiger des Bundesverbandes der Pharmazeutischen Industrie e. V. und des Bundesfachverbandes der Heilmittelindustrie e. V. Die Sachverständigen werden vom BMG in der Regel für 3 Jahre berufen. Der Ausschuss tagt bei Bedarf, meistens zweimal pro Jahr. Vorsitz und Geschäftsleitung obliegen dem BfArM.
- 7.3 Schon früher konnten alle Stoffe, die nach wissenschaftlicher Erkenntnis eine Abhängigkeit hervorrufen können, als Betäubungsmittel eingestuft werden (Absatz 2 Nr. 1). 1992 (BGBl. I S. 1302) wurde mit Absatz 2 Nr. 3 die Möglichkeit neu geschaffen, Stoffe und Zubereitungen der betäubungsmittelrechtlichen Kontrolle zu unterstellen, die, ohne dass ein Abhängigkeitspotential wissenschaftlich nachgewiesen werden kann, in einem solchen Ausmass missbräuchlich verwendet werden, dass die Gesundheit der Bevölkerung gefährdet ist. In Anlehnung an § 48 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a AMG erachtet der Gesetzgeber hier bereits die mittelbare Gefährdung der Gesundheit als ausreichend.
- 7.4 Neben Betäubungsmitteln werden von Abhängigen auch Stoffe missbraucht, von denen noch nicht bekannt ist, dass sie Abhängigkeit hervorrufen. Außerdem werden Stoffe hergestellt, die in ihrer chemischen Struktur von Betäubungsmitteln nur gering-

fällig abweichen (**designer drugs**) und somit den betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften nicht unterliegen. Da diese Stoffe oftmals noch gefährlicher sind, als die Betäubungsmittel, von denen sie abgeleitet wurden und das in Abs. 2 festgelegte Verfahren ihrer Einbeziehung in die Anlagen des BtMG einen zu langen Zeitraum in Anspruch nimmt, ohne dass nach diesem Gesetz gegen einen Missbrauch eingeschritten werden kann, wurde durch Art. 2 Nr. 1 OrgKG vom 15. Juli 1992 die **Ermächtigung des Abs. 3** eingefügt. Hierdurch erhält der Bundesminister für Gesundheit die Möglichkeit, einem derartigen Missbrauch schnell entgegenzuwirken und gleichzeitig durch das Einleiten des Unterstellungsverfahrens nach § 1 Abs. 2 eine Prüfung vornehmen zu lassen, ob diese Stoffe unter betäubungsmittelrechtlicher Kontrolle verbleiben müssen. Mit der 6. BtMÄndV hat der Bundesminister erstmals von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht.

Die **Ermächtigung nach Absatz 4** – durch Organisationserlass vom 23. 1. 1991 (BGBl. I S. 530) auf den Bundesminister für Gesundheit übergegangen – berücksichtigt die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, die von der CND nach Art. 3 ÜK 1961 sowie Art. 2 ÜK 1971 beschlossenen Änderungen der Anhänge zu diesen Übereinkommen in das deutsche Betäubungsmittelrecht umzusetzen. Da diese Beschlüsse bindend sind, bedarf es weder der Anhörung von Sachverständigen, noch der Zustimmung des Bundesrates. Mit dieser Vorschrift werden die gleichgerichteten Ermächtigungen in Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes zu dem Protokoll vom 25. März 1972 zur Änderung des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe – Ziff. 4.2.1 – und Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 21. Februar 1971 über psychotrope Stoffe – Ziff. 4.3.1 – abgelöst. **8**

§ 2

Sonstige Begriffe

(1) Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. Stoff:

eine Pflanze, ein Pflanzenteil oder ein Pflanzenbestandteil in bearbeitetem oder unbearbeitetem Zustand sowie eine chemische Verbindung und deren Ester, Ether, Isomere, Molekülverbindungen und Salze – roh oder gereinigt – sowie deren natürlich vorkommende Gemische und Lösungen;

2. Zubereitung:

ohne Rücksicht auf ihren Aggregatzustand ein Stoffgemisch oder die Lösung eines oder mehrerer Stoffe außer den natürlich vorkommenden Gemischen und Lösungen;

3. ausgenommene Zubereitung:

eine in den Anlagen I bis III bezeichnete Zubereitung, die von den betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften ganz oder teilweise ausgenommen ist;

4. Herstellen:

das Gewinnen, Anfertigen, Zubereiten, Be- oder Verarbeiten, Reinigen und Umwandeln.

(2) Der Einfuhr oder Ausfuhr eines Betäubungsmittels steht jedes sonstige Verbringen in den oder aus dem Geltungsbereich dieses Gesetzes gleich.

Anmerkungen

Die Begriffsdefinition des Stoffes ist anders als im AMG nicht von grundlegender Bedeutung, da die dem BtMG unterliegenden **Stoffe** durch die Positivlisten der Anlagen eindeutig bestimmt sind. Er dient mehr der Abgrenzung zu den Zubereitungen. **1**

Der Stoffbegriff umfasst außer chemischen Verbindungen auch **Pflanzen**, Pflanzenteile und Pflanzenbestandteile. Pflanzenteile sind z. B. Blüten, Blütenstände, Fruchtkapseln, Samen, Stengel und Wurzeln. Pflanzenbestandteile sind Stoffe, die in den Pflanzen enthalten sind, wie Alkaloide, Bitterstoffe, Farbstoffe, Fette, Glykoside, Harze, Milchsäfte, Öle usw.; sie sind jedoch nur dann Betäubungsmittel, wenn sie in den Anlagen aufgeführt sind. **2**

In den Anlagen genannte **Pflanzen** sind Cannabis (Anlage I), Erythroxylum coca (Anlage II) sowie Papaver bracteatum (Anlage II) und Papaver somniferum (Anlage III). **3**

Pflanzenteile, die nicht unterstellt sind, werden in den Anlagen jeweils extra benannt. Während bei Erythroxylum coca alle Pflanzenteile den betäubungsmittelrechtlichen **4**

Vorschriften unterliegen, sind die Samen bei Cannabis unter bestimmten Voraussetzungen und bei Papaver gänzlich ausgenommen.

- 5 In den Anlagen genannte **Pflanzenbestandteile** sind z. B. Cannabisharz (Anlage I), Mohnstrohkonzentrat (Anlage II) und Opium (Anlage III). Aber auch die Alkaloide Cocain (Anlage II), Psilocybin (Anlage I) oder Morphin (Anlage III) fallen unter den Begriff Pflanzenbestandteile. Andere in Papaver somniferum enthaltene Alkaloide wie Narcotin und Papaverin sind dagegen nicht in den Anlagen aufgeführt und demzufolge keine Betäubungsmittel.
- 6 Über die in den Anlagen I bis III namentlich aufgeführten **chemischen Verbindungen** hinaus sind auch deren Ester, Ether, Isomere, Molekülverbindungen und Salze definitionsgemäß Stoffe und damit auch Betäubungsmittel. Darauf wird am Ende jeder einzelnen Anlage besonders hingewiesen. Die Begriffe Ester, Ether, Isomer, Molekülverbindung und Salz sind nicht besonders definiert; sie ergeben sich aus den Regeln der chemischen Nomenklatur. In der Vergangenheit haben sich Auslegungsschwierigkeiten bei der in den Anlagen verwendeten aus dem Anhang I zum ÜK 1961 entnommenen Formulierung: „die Isomere der in dieser Anlage aufgeführten Stoffe, wenn sie nicht besonders ausgenommen sind und das Bestehen solcher Isomere in der bestimmten chemischen Bezeichnung möglich ist“ bei **Stereoisomeren** ergeben. Das INCB hat gestützt auf den Sachverstand des Suchtstofflabors der DND und auf Sachverständige der WHO empfohlen, dass mit dieser Formulierung unabhängig von der Bezeichnung des in den Anlagen aufgeführten Stereoisomers alle möglichen Stereoisomere erfasst werden. **Vgl. auch WHO-Dokument MNH/PAD/86.13.** Demzufolge ist z. B. rechtsdrehendes Morphin als Enantiomer des natürlichen linksdrehenden Stoffes ebenso Betäubungsmittel wie die Ester des Pseudoecgonins, eines Stereoisomers des natürlichen Ecgonins. Ebenso sind durch diese Formulierung alle sich in der Lage der Doppelbindung unterscheidenden Isomere des Tetrahydrocannabinols Betäubungsmittel der Anlage I mit Ausnahme des Delta-9-Tetrahydrocannabinols und dessen Isomere, die in Anlage II aufgeführt sind. Ausgenommen hiervon ist wiederum Dronabinol, das als verschreibungsfähiges Betäubungsmittel in Anlage III aufgeführt ist.
- 7 Die Definition des Stoffbegriffs erstreckt sich nicht nur auf die reinen Stoffe, sondern auch auf **rohe oder gereinigte Stoffe**, sowie auf natürlich **vorkommende Gemische und Lösungen**. Die im BtMG 1972 noch vorhandenen Begriffe wie Opium für medizinische Zwecke, Rohcocain, Rohmorphin und Rohopium kommen daher in den Anlagen nicht mehr vor. Die neue Definition stellt sicher, dass auch rohe oder ungereinigte Stoffe, wie sie bei den technischen Herstellungsverfahren anfallen, ohne Rücksicht auf den Reinheitsgrad, als Stoffe zu behandeln sind.
- 8 Ein Stoff ist der Definition nach auch das **Opium**, ein natürlich vorkommendes Gemisch von Codein, Ethylmorphin, Morphin, Thebain und weiteren Opiumalkaloiden

in Form ihrer Meconate mit weiteren Stoffen. Da Opiumkonzentrat, Opiumextrakt und Opiumtinktur nicht natürlich vorkommen, sind sie Opiumzubereitungen. Während gereinigtes Opium zur Herstellung von Opiumtinktur als Stoff gelten muss, ist das eingestellte Opium wieder als Zubereitung anzusehen, da zu seiner Herstellung dem gereinigten Opium Morphin oder Opiumextrakt zugesetzt wird, um es auf den im Arzneibuch vorgeschriebenen Morphingehalt zu bringen.

Der Begriff „**Zubereitung**“ ist eindeutig bestimmt. Er lehnt sich an Art. 1 Abs. 1 Buchst. s ÜK 1961 – Ziff. 4.1 – und Art. 1 Buchst. f ÜK 1971 – Ziff. 4.3 – an und ist gegen den Stoffbegriff klar abgegrenzt. **9**

An Poly(styrol,divinylbenzol)sulfonsäureharze gebundene Stoffe wie z. B. Codein sind keine Zubereitungen, sondern Stoffe, nämlich Salze mit einem extremen nicht genau bestimmbar, stöchiometrischen Verhältnis von Kationen und Anionen. **10**

Bei bestimmten Gemischen von Barbituraten mit Phenazonen oder Purinen, die einem festen Mischungsverhältnis folgen, bestehen zwischen den Komponenten Wechselwirkungen, ohne dass eine salzartige Bindungsstruktur vorliegt. Diese Gemische sind als Molekülverbindungen und damit als Stoffe anzusehen. **11**

Der Begriff der „**ausgenommenen Zubereitung**“ ist aus den internationalen Suchtstoffübereinkommen entlehnt, ohne dass eine inhaltliche Übereinstimmung mit den bereits unterschiedlichen Begriffen der beiden Suchtstoffübereinkommen besteht. Ob und unter welchen Bedingungen bestimmte Zubereitungen von Stoffen ganz oder teilweise von den betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften ausgenommen sind, ist in den Anlagen bei den Stoffen jeweils ausgeführt. **12**

Im Zusammenhang mit den ausgenommenen Zubereitungen spielt der Begriff der „**abgeteilten Form**“ eine Rolle. Hierunter sind die Formen zu verstehen, die als Arznei- oder Darreichungsformen zur Anwendung gelangen u. a. Ampullen, Dragees, Kapseln, Suppositorien bzw. als Analytika oder Diagnostika eingesetzt werden. Sie sind bis zu der ggf. den festgesetzten Grenzmengen ganz oder teilweise von den betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften ausgenommen. Ebenfalls um abgeteilte Formen handelt es sich bei zur Abgabe an den Verbraucher bestimmten Behältnissen mit Injektions- oder Tropflösungen, Säften, Gemischen o. ä. Derartig abgeteilte Formen sind ausgenommene Zubereitungen, wenn ihr Betäubungsmittelgehalt entweder die festgesetzte Grenzmenge oder die angegebene Grenzkonzentration nicht übersteigt. Wenn bei einem Stoff nur eine Grenzmenge für eine abgeteilte Form festgesetzt ist, bedeutet dies, dass alle anderen Formen nicht ausgenommen, also Betäubungsmittel sind. **13**

Bei einigen Zubereitungen wird als Bedingung für ihre Ausnahme gefordert, dass sie bestimmte Mengen bestimmter **Zusatzstoffe** enthalten müssen, z. B. die ausgenom- **14**

menen Zubereitungen von Difenoxin, Diphenoxylat und Tilidin. Sind diese Zusatzstoffe nicht in der vorgeschriebenen Menge enthalten, handelt es sich nicht mehr um ausgenommene Zubereitungen sondern um Betäubungsmittel.

- 15 Aus der Begriffsbestimmung folgt, dass ausgenommene Zubereitungen keine Betäubungsmittel sind und damit die Vorschriften des Gesetzes, die sich auf Betäubungsmittel beziehen, keine Anwendung auf ausgenommene Zubereitungen finden, es sei denn, die Anwendung dieser Vorschriften wurde für bestimmte ausgenommene Zubereitungen in den Anlagen vorgeschrieben. Dies ist bei ausgenommenen Zubereitungen, die Stoffe der Anlage III enthalten insoweit der Fall, als für diese die betäubungsmittelrechtlichen Vorschriften über die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr gelten. Diese Zubereitungen sind demzufolge in Bezug auf alle Vorschriften des Gesetzes, die die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Betäubungsmitteln betreffen, Betäubungsmittel. Ansonsten finden auf ausgenommene Zubereitungen nur die Vorschriften des Gesetzes Anwendung, die sich ausschließlich auf den Verkehr mit ausgenommenen Zubereitungen beziehen.
- 16 Der Begriff der **Herstellung** ist dem des § 4 Abs. 14 AMG nachgebildet. Er umfasst jedoch nicht das Umfüllen einschließlich des Abfüllens, und das Kennzeichnen, dafür aber das Reinigen und Umwandeln wie in Art. 1 Abs. 1 Buchst. n ÜK 1961 – Ziff. 4.1 – und Art. 1 Buchst. i ÜK 1971 – Ziff. 4.3 –. Abweichend von Art. 1 Abs. 1 Buchst. n und t ÜK 1961 ist das Gewinnen mit in den Herstellungsbegriff einbezogen worden.
- 17 Unter **Gewinnen** versteht man die Entnahme von Stoffen aus ihrer natürlichen oder künstlich angelegten Umgebung; z. B. das Abtrennen des Cannabisharzes von den Blütenständen der Cannabispflanze, das Abzupfen der Cocablätter vom Cocastrauch oder das Abschaben des Opiums von den Opiummohnkapseln, aber auch das Ernten oder Abmähen der Cannabis- oder Opiummohnpflanzen. Dabei ist es unerheblich, ob diese Pflanzen angebaut wurden oder wild wuchsen. Da Pflanzen von Papaver bracteatum und Papaver somniferum keine Suchtstoffe des ÜK 1961 wohl aber Betäubungsmittel sind, geht der betäubungsmittelrechtliche Begriff des Gewinnens über den des Art. 1 Abs. 1 Buchst. t ÜK 1961 hinaus.

Anfertigen bedeutet das manuelle oder maschinelle Herstellen von gebrauchsfertigen Zubereitungen, z. B. durch Vermischen von Stoffen und Zubereitungen. Dieser Begriff wird weitgehend im Apothekenbetrieb verwendet. Man spricht dort vom Anfertigen einer Verschreibung bzw. einer Rezeptur.

Zubereiten heißt einen Stoff so behandeln, dass er in der Zubereitung noch ganz oder noch weitgehend erhalten ist. Übliche Verfahren sind z. B. Extrahieren, Lösen, Mahlen, Mischen, Trocknen und Verdampfen.

Bearbeiten ist das Einwirken mit physikalischen oder chemischen Verfahren bei denen der Stoff als solcher erhalten bleibt. Beim **Verarbeiten** dagegen verändert sich der Stoff in der Regel. Allerdings lassen sich beide Begriffe nicht streng unterscheiden. Sie gehen mehr oder weniger ineinander über oder überschneiden sich.

Umfüllen ist das Einbringen in andere Behältnisse und **Abfüllen** das Umfüllen in die für den Verbraucher bestimmten Behältnisse.

Abpacken ist das Verschließen der Behältnisse und ihr Einbringen in die äußere Umhüllung.

Kennzeichen ist das Anbringen der in § 10 AMG und § 14 BtMG vorgeschriebenen Angaben. Das Ergebnis dieses Vorganges ist die Kennzeichnung. Davon zu unterscheiden ist die Bezeichnung, die den Handels- oder Markennamen eines Arznei- oder Betäubungsmittels angibt. z. B. L-Polamidon, Rapifen, Sevredol usw.

Unter **Reinigen** versteht man das Entfernen der einem Stoff aufgrund seiner natürlichen oder künstlichen Herkunft anhängenden fremden Beimengungen. Dies kann durch physikalische Methoden z. B. Destillieren, Kristallisieren, Sieben oder chemische Verfahren z. B. Derivatisierung, Salzbildung geschehen.

Als **Umwandeln** wird das auf chemischen Wege bewirkte Verändern eines Stoffes in einen anderen Stoff bezeichnet.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 9. 1. 1980 (BT-Drucks. 8/3551 S. 5) waren in § 2 zunächst noch folgende Definitionen für die **Einfuhr** und die **Ausfuhr** vorgesehen: **18**

„Einfuhr:

Das Verbringen eines Betäubungsmittels aus dem Ausland in den Geltungsbereich dieses Gesetzes; der Einfuhr steht das Verbringen aus der Deutschen Demokratischen Republik oder aus Berlin (Ost) in den Geltungsbereich dieses Gesetzes gleich;

Ausfuhr:

Das Verbringen eines Betäubungsmittels aus dem Geltungsbereich dieses Gesetzes in das Ausland, der Ausfuhr steht das Verbringen aus dem Geltungsbereich dieses Gesetzes in die Deutsche Demokratische Republik oder nach Berlin (Ost) gleich.“

Diese Begriffsbestimmungen entsprachen dem besonderen Verhältnis zwischen den damaligen beiden deutschen Staaten, da nach Art. 1 Abs. 1 Buchst. m ÜK 1961 und Art. 1 Buchst. h ÜK 1971, als Einfuhr und Ausfuhr je nach Zusammenhang das körperliche Verbringen von Suchtstoffen bzw. psychotropen Stoffen von einem Staat in einen anderen Staat definiert wird. Eine indirekte Definition der **Durchfuhr** findet sich in § 11 Abs. 1 Satz 3; vgl. Rdnr. 5 zu § 11.

- 19** Aus **Absatz 2** ergibt sich auch, dass das Verbringen von Betäubungsmitteln in ein oder aus einem **Zollfreigebiet** unter dem Begriff der Einfuhr bzw. der Ausfuhr fällt. Das BtMG gilt somit im gesamten Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland. Zum Geltungsbereich gehören aber auch der Freihafen von Hamburg und die sonstigen Zollfreigebiete i. S. von § 2 Abs. 3 ZollG, wie z. B. Helgoland, da kein Grund ersichtlich ist, diese Gebiete gegen das Hereinschaffen von Betäubungsmitteln weniger zu schützen als das Land hinter der Zollgrenze (*BGH, Urteil vom 22. 2. 1983 – 5 StR 877/82; BGH, NJW 1983, 1275 –*).