



## Übersicht über Regulierungsmodelle für psychoaktive Substanzen<sup>1</sup> – Kommentar der EKDF zum Papier der drei Kommissionen

Dr. Thomas Hansjakob  
Erster Staatsanwalt, St. Gallen

### Inhalt

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Möglichkeiten der Marktregulierung</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Das radikale Modell: Produktions-, Handels- und Konsumverbot</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Herstellungsverbote</b>	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>Herstellungsvorschriften</b>	<b>5</b>
a)	Zur Kontrolle.....	5
b)	Zur Beschränkung der Gefährlichkeit.....	5
c)	Vorschriften über Zusatzstoffe.....	6
<b>6</b>	<b>Handelsvorschriften</b>	<b>7</b>
a)	Handelsverbote.....	7
b)	Zulassungsverfahren.....	7
c)	Vertriebsbewilligungen.....	7
d)	Meldepflicht.....	8
e)	Monitoring.....	8
f)	Handelsbeschränkungen.....	9
g)	Deklarationspflichten.....	12
h)	Fiskalische Regulierungsmassnahmen.....	12
i)	Werbeverbote und –beschränkungen.....	13
j)	Hinweisgebote betreffend Gefährlichkeit.....	14
k)	Andere Regulierungsartikel.....	14
<b>7</b>	<b>Konsumverbote</b>	<b>14</b>
<b>8</b>	<b>Konsumbeschränkungen</b>	<b>15</b>
<b>9</b>	<b>Andere Ansatzpunkte auf Konsumentenseite</b>	<b>15</b>
<b>10</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>16</b>

<sup>1</sup> Dieses Papier wurde auf der Grundlage des Papiers der Eidgenössischen Kommission für Alkoholfragen (EKAL), der Eidgenössischen Kommission für Drogenfragen (EKDF) sowie der Eidgenössischen Kommission für Tabakprävention (EKTP) erarbeitet und kommentiert dasselbe aus Sicht der EKDF. Stand der zitierten Gesetzestexte ist April 2013.



## 1 Einleitung

Die Eidg. Tabakkommission (EKTP), die Eidg. Kommission für Alkoholfragen (EKAL) und die Eidg. Kommission für Drogenfragen (EKDF) bildeten im August 2011 einen gemeinsamen Ausschuss, der sich zur Frage von Regulierungsmodellen zur Beschränkung des Konsums psychoaktiver Substanzen austauschen sollte.

Der Ausschuss beschäftigte sich zuerst mit der Frage, in welchem Umfang und in welcher Form die verschiedenen Substanzen konsumiert werden. Sie liess sich dabei von der Unterscheidung in risikoarmen Konsum, Risikokonsum und Abhängigkeit leiten, welche die EKDF im Rahmen ihres Würfelmodells vorgeschlagen hatte<sup>2</sup>.

In der Folge wurde geprüft, welche Regulierungsmodelle im Zusammenhang mit den verschiedenen Substanzen diskutiert bzw. angewendet werden. Die vorliegende Zusammenfassung gibt eine Übersicht über diese Modelle. Die Kommentare der Eidgenössische Kommission für Drogenfragen ergänzen das Dokument und sind nachstehend zu den Modellen und in kursiver Schrift zu finden.

## 2 Möglichkeiten der Marktregulierung

Regulierungsmodelle können einerseits auf der Angebots-, andererseits auf der Nachfrageseite ansetzen. Im Bereich der psychoaktiven Substanzen dienen auch die Regulierungen auf der Angebotsseite letztlich meistens dem Zweck, den Konsum der Substanzen zu verhindern oder zu beschränken. Fiskalpolitische Massnahmen dienen bisweilen nicht primär der Marktregulierung, sondern vorab der Beschaffung von Finanzen.

Auf der Angebotsseite können die Herstellung und der Handel gewisser Produkte grundsätzlich verboten werden; zur Durchsetzung dieses Verbotes können flankierende Massnahmen getroffen werden, insbesondere Importverbote oder Importkontrollen von Vorläufersubstanzen. Mildere Formen sind verschiedene Varianten der Kontrolle der Herstellung und des Handels. Im Bereich der Herstellung kann die Qualität und Zusammensetzung von Produkten geregelt werden. Der Handel kann durch Beschränkungen betreffend Absatzorte, -mengen und -zeiten, Regulierungen der Werbung oder die Steuerung der Preise, zum Beispiel durch Besteuerung, reguliert werden.

Auf der Nachfrageseite ist ein generelles oder auf bestimmte Personen beschränktes Konsumverbot denkbar. Auch präventive Massnahmen sind geeignet, um den Konsum von schädlichen Substanzen zu senken. Die folgenden Ausführungen beschreiben die in der Schweiz praktisch tatsächlich umgesetzten Regulierungsmassnahmen.

---

<sup>2</sup> Die Unterscheidung impliziert nicht, dass es für jede Substanz eine risikoarme Konsumform gibt.



### 3 Das radikale Modell: Produktions-, Handels- und Konsumverbot

Die radikalste Form der Konsumbeschränkung besteht darin, die Produktion, den Handel und den Konsum einer bestimmten Substanz vollständig zu verbieten. Damit wird auf der Angebots- und auf der Nachfrageseite zu erkennen gegeben, dass jeder Umgang mit der Substanz verboten ist. Damit handelt man sich allerdings das Problem ein, dass ein Schwarzmarkt lukrativ wird.

Auf den ersten Blick gilt dieses Regime im Bereich der illegalen Betäubungsmittel. Die folgenden Betäubungsmittel dürfen weder angebaut, eingeführt, hergestellt noch in Verkehr gebracht werden<sup>3</sup>: (a) Raupropium und die bei seiner Herstellung oder seinem Gebrauch entstehenden Rückstände; (b) Diacetylmorphin und seine Salze; (c) Halluzinogene wie Lysergid (LSD 25); (d) Betäubungsmittel des Wirkungstyps Cannabis; wer gegen dieses Verbot verstösst, hat mit Bestrafung zu rechnen. Wer diese Betäubungsmittel unbefugt vorsätzlich konsumiert oder wer zum eigenen Konsum eine Widerhandlung im Sinne von Artikel 19 (Herstellung, Ankauf, Besitz etc.) begeht, wird mit Busse bestraft.<sup>4</sup>

Um dieses Verbot noch wirksamer umzusetzen, kann der Bundesrat im Weiteren Vorläuferstoffe und Hilfschemikalien der Betäubungsmittelkontrolle unterstellen und eine Bewilligungspflicht oder andere Überwachungsmaßnahmen wie die Identifizierung des Kunden, Buchführungspflichten und Auskunftspflichten vorsehen.<sup>5</sup> Damit ist jeder Umgang mit Betäubungsmitteln verboten, und der Umgang mit Vorläuferstoffen kann kontrolliert werden, was ein umfassendes Verbotssystem installiert.

Auf den zweiten Blick muss diese Aussage allerdings relativiert werden:

Auf der Angebotsseite kann das Bundesamt für Gesundheit Ausnahmegewilligungen für den Anbau, die Einfuhr, die Herstellung und das Inverkehrbringen von Betäubungsmitteln erteilen, wenn dem kein internationales Abkommen entgegensteht und diese Betäubungsmittel der wissenschaftlichen Forschung, der Arzneimittelentwicklung oder der beschränkten medizinischen Anwendung dienen.<sup>6</sup>

Das ist einerseits nötig, weil die Verschreibung, die Abgabe und die Verabreichung von Betäubungsmitteln zur Behandlung von betäubungsmittelabhängigen Personen mit kantonaler Bewilligung zulässig sind.<sup>7</sup> Die heroingestützte Behandlung ist nur mit Bewilligung des Bundes unter einschränkenden Voraussetzungen möglich<sup>8</sup>: Heroin darf nur an betäubungsmittelabhängige Personen verschrieben werden, bei denen andere Behandlungsformen versagt haben oder deren Gesundheitszustand andere Behandlungsformen nicht zulässt. Heroin darf nur von spezialisierten Ärzten in hierfür geeigneten Einrichtungen verschrieben werden. Durchführung und Verlauf der heroingestützten Behandlungen müssen periodisch überprüft werden.

Andererseits sind Ärzte und Tierärzte ohne Weiteres berechtigt, Betäubungsmittel in dem Umfang zu verwenden, abzugeben und zu verordnen, wie dies nach den anerkannten Regeln der medizinischen Wissenschaften zulässig ist.<sup>9</sup> Es besteht aber eine ausgebaute Rezeptpflicht. Lediglich den Off Label Use von als Arzneimittel zugelassenen Betäubungsmitteln müssen Ärzte den zuständigen kantonalen Behörden melden.

<sup>3</sup> Art. 8 des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel, SR 812.121, abgekürzt BetmG.

<sup>4</sup> Art. 19a BetmG.

<sup>5</sup> Art. 3 Abs. 1 BetmG.

<sup>6</sup> Art. 8 Abs. 5 BetmG.

<sup>7</sup> Art. 3e Abs. 1 BetmG.

<sup>8</sup> Art. 3e Abs. 3 BetmG.

<sup>9</sup> Art. 11 BetmG.



Aber auch auf der Nachfrageseite gilt das Konsumverbot nicht uneingeschränkt: Überhaupt nicht strafbar ist, wer nur eine geringfügige Menge eines Betäubungsmittels für den eigenen Konsum vorbereitet oder zur Ermöglichung des gleichzeitigen und gemeinsamen Konsums einer Person von mehr als 18 Jahren unentgeltlich abgibt.<sup>10</sup> In allen andern leichten Fällen von Betäubungsmittelkonsum oder von Widerhandlungen zum Konsum (Ankauf, Besitz etc.) kann auf eine Strafe verzichtet oder das Verfahren eingestellt werden.<sup>11</sup> Die neuste Anpassung des BetmG erlaubt im Weiteren die Bestrafung von Konsumenten im vereinfachten Ordnungsbussenverfahren.

*Insgesamt kann damit Folgendes gesagt werden: Ein vollständiges Produktions- und Handelsverbot, verbunden mit einem vollständigen Konsumverbot, macht nur für Substanzen Sinn, die einerseits eine hohe Gefährlichkeit aufweisen und deren Verwendung zu medizinischen Zwecken (im weitesten Sinn) von vornherein nicht angezeigt ist. Das gilt nach derzeitigem Erkenntnisstand nur für Kokain und allenfalls für LSD, nicht aber für Heroin (dessen kontrollierte Abgabe in engen Grenzen im Rahmen der heroingestützten Behandlung zulässig und sinnvoll ist).*

*Zu berücksichtigen ist allerdings, dass ein vollständiges Verbot von Produktion, Handel und Konsum nur in Bezug auf Substanzen umsetzbar ist, die nicht allzu einfach selbst produziert werden können.*

*Selbst der Konsum von Substanzen, die unter Umgehung des Produktions- und Handelsverbots illegal beschafft wurden, ist heute nach der in der Schweiz vorwiegenden Ansicht nicht in jedem Fall strafwürdig und soll jedenfalls in einem einfachen Verfahren milde bestraft werden können.*

## 4 Herstellungsverbote

Ein vollständiges Herstellungsverbot bestand in der Schweiz ausserhalb der Betäubungsmittelgesetzgebung nur während gewisser Zeit für Absinth, weil davon ausgegangen werden musste, dass dieses gebrannte Wasser für erhebliche Gesundheitsschäden verantwortlich war. Dieses generelle Produktionsverbot war nicht verbunden mit einem Konsumverbot. Mittlerweile wurde das Absinthverbot im Jahr 1999 aus der Verfassung und 2004 auch aus dem Gesetz gestrichen<sup>12</sup>, weil davon ausgegangen werden musste, dass dessen Gefährlichkeit überschätzt worden war und der massvolle Konsum von Absinth nicht schädlicher ist als der Konsum anderer gebrannter Wasser.

*Ein generelles Produktionsverbot macht nur für Substanzen Sinn, von deren Konsum eine sehr hohe Gefährlichkeit ausgeht. Ist das der Fall und sind nützliche Verwendungen bei massvollem Konsum nicht erkennbar, dann scheint es konsequent, neben dem Produktions- auch ein Konsumverbot vorzusehen.*

---

<sup>10</sup> Art. 19b Abs. 1 BetmG.

<sup>11</sup> Art. 19a Ziff. 2 BetmG.

<sup>12</sup> BBl 2004 3129.



## 5 Herstellungsvorschriften

Sehr zahlreich sind Herstellungsvorschriften, welche die Produktion gewisser psychoaktiver Substanzen nicht generell verbieten, aber in mehr oder weniger engen Schranken regeln. Im Wesentlichen geht es um drei Kategorien: Erstens um reine Kontrollvorschriften, zweitens um Produktionsvorschriften zur Beschränkung der Gefährlichkeit der Substanzen, drittens um Vorschriften betreffend besonderer Zusatzstoffe.

### a) Zur Kontrolle

Das Recht zur Herstellung gebrannter Wasser im Inland steht ausschliesslich dem Bunde zu, der es allerdings genossenschaftlichen und anderen privatwirtschaftlichen Unternehmungen durch Brenneinkonzessionen überträgt.<sup>13</sup> Durch die damit verbundene Buchführungspflicht ist sichergestellt, dass der Bund im Rahmen der Konzessionsauflagen die Herstellung gebrannter Wasser umfassend kontrollieren kann; er kann insbesondere die im Inland produzierte Menge steuern.

Im Bereich der Produktion anderer alkoholischer Getränke gibt es keine bundesrechtlichen Herstellungsverbote. Es gibt aber kantonale Melde- oder Bewilligungspflichten für deren Herstellung.

Eine Revision der Alkoholgesetzgebung ist im Gang<sup>14</sup>. Mit dem neuen Spirituosensteuergesetz soll unter anderem auf drei Bundesmonopole verzichtet, sollen 41 von 43 Bewilligungen abgeschafft und soll die Zahl der Steuerpflichtigen bei gleicher Steuersicherung massiv reduziert werden. Das neue Alkoholhandelsgesetz umfasst die für Detailhandel und Ausschank alkoholischer Getränke geltenden Handels- und Werbebeschränkungen zur Minderung des problematischen Alkoholkonsums und seiner Folgen sowie zum Schutz der Jugend.

Auch die Herstellung von Arzneimitteln untersteht der Bewilligungspflicht. Bewilligungsinstanz ist das Schweiz. Heilmittelinstitut.<sup>15</sup> Bewilligungsvoraussetzung ist neben den erforderlichen fachlichen und betrieblichen Voraussetzungen ein geeignetes Qualitätssicherungssystem. Kontrollen sind möglich.<sup>16</sup> Ziel der Kontrollen ist, dass Arzneimittel nach den anerkannten Regeln der Guten Herstellungspraxis hergestellt werden.<sup>17</sup> Es gelten detaillierte Regelungen für die Ausbildung von Personen, die fachtechnisch für die Herstellung von Arzneimitteln verantwortlich sind.<sup>18</sup>

*Die Bewilligungspflicht macht dort Sinn, wo die Produktion psychoaktiver Substanzen in der Schweiz stattfindet und eng überwacht werden soll. Das Brennregal mit der Möglichkeit der Erteilung von Konzessionen ist heute überholt, weil der Bund nicht mehr selbst produziert. Die Bewilligungspflicht für die Herstellung ermöglicht die gleichen Kontrollen.*

### b) Zur Beschränkung der Gefährlichkeit

Für Zigaretten bestehen Grenzwerte für den Gehalt von Teer, Nikotin und Kohlenmonoxid im Rauch von Zigaretten<sup>19</sup>. Diese Regulierung ist allerdings irreführend, weil der Gehalt dieser Schadstoffe nach

<sup>13</sup> Art. 3 des Alkoholgesetzes, SR 680.

<sup>14</sup> Vgl. die Botschaft, BBl 2012 1315.

<sup>15</sup> Art. 5 des Heilmittelgesetzes, SR 812.21, abgekürzt HMG.

<sup>16</sup> Art. 6 HMG.

<sup>17</sup> Art. 7 HMG.

<sup>18</sup> Art. 5 der Verordnung über Bewilligungen im Arzneimittelbereich, SR 812.212.1.

<sup>19</sup> Art. 7 der Tabakverordnung, SR 817.06



der Art und Weise, wie man raucht, sehr unterschiedlich ist, und deshalb die maschinell bestimmten Werte wenig über die effektive Gefährlichkeit aussagen.

Wein und andere vergorene Getränke dürfen nur nach definierten önologischen Verfahren hergestellt werden. Interessanterweise ist der Mindestalkoholgehalt von Wein vorgeschrieben (7 Volumenprozent), nicht aber der Höchstalkoholgehalt, der allerdings durch das Herstellungsverfahren natürlicherweise beschränkt wird.<sup>20</sup> Für Spirituosen ist ebenfalls nur der Mindestalkoholgehalt vorgeschrieben.<sup>21</sup>

*Offensichtlich haben Vorschriften über den Gehalt an schädlichen Substanzen ihre Tücken. Die Gesetzgebung zielt vor allem darauf ab, dass der Gehalt solcher Substanzen für den Konsumenten klar ersichtlich ist, ohne eigentliche Beschränkungen vorzusehen. Eine Ausnahme gilt nur für schädliche Substanzen in Zigaretten; die mengenmässige Beschränkung dieser Substanzen ist allerdings wegen der Messweise nur beschränkt tauglich.*

### **c) Vorschriften über Zusatzstoffe**

Die Produzenten unternehmen bisweilen Anstrengungen, um die Zusammensetzung psychoaktiver Substanzen so zu verändern, dass der Konsum angenehmer wird und unangenehme Nebenwirkungen vermieden werden. Dazu gehören etwa der Zusatz von Stoffen zu Tabaken, welche die Rauheit des Rauches vermindern, oder das extreme Süssen alkoholischer Getränke, damit der Alkoholgeschmack übertönt wird.

Während mittlerweile im ersten Fall die Zugabe bestimmter Zusatzstoffe zu Tabakerzeugnissen beschränkt und deren Art reguliert ist<sup>22</sup>, ist die Herstellung von Alkopops nicht verboten, sondern der Konsum soll nur durch Erhebung einer sehr hohen Alkoholsteuer (116 Franken pro reinem Liter Alkohol) beschränkt und die deutliche Deklaration sichergestellt werden.

*Die Beschränkung von Zusatzstoffen mit dem Ziel, die Verträglichkeit psychoaktiver Substanzen nicht beliebig erhöhen zu können, scheint auf den ersten Blick sinnvoll. Allerdings müsste wohl der Katalog der nicht zulässigen Zusatzstoffe laufend angepasst werden, um zu verhindern, dass die gesetzlichen Schranken umgangen werden. Das scheint praktisch schwierig umsetzbar zu sein.*

<sup>20</sup> Art. 5 der Verordnung des EDI über alkoholische Getränke, SR 817.022.110.

<sup>21</sup> Anhang zur Verordnung des EDI über alkoholische Getränke, SR 817.022.110.

<sup>22</sup> Vgl. Art. 6 der Tabakverordnung, SR 817.06



## 6 Handelsvorschriften

### a) Handelsverbote

Ein reines Handelsverbot gilt soweit ersichtlich nur für Tabakprodukte zur oralen Einnahme; diese dürfen weder eingeführt noch abgegeben werden.<sup>23</sup>

### b) Zulassungsverfahren

Die wirksamste Form der Handelskontrolle ist das Zulassungsverfahren, das sicherstellt, dass nur Substanzen in den Handel gebracht werden, welche bestimmten Produktionsrichtlinien entsprechen.

Solche Zulassungsverfahren gibt es allerdings nur im Heilmittelrecht. Verwendungsfertige Arzneimittel dürfen (von unbedeutenden Ausnahmen abgesehen) nur mit Zulassung in Verkehr gebracht werden.<sup>24</sup> Voraussetzung der Zulassung ist, dass das Arzneimittel qualitativ hochstehend, sicher und wirksam ist.<sup>25</sup>

*Der Vorteil des Zulassungsverfahrens besteht darin, dass man nicht bestimmte Produktionsverfahren vorschreiben oder bestimmte Inhaltsstoffe verbieten muss, sondern dass man sich im Gesetz auf die Beschreibung der erwünschten Wirkungsweise einer Substanz beschränken kann. Die Beweislast dafür, dass ein bestimmtes Produkt die Anforderungen erfüllt, liegt beim Produzenten oder Händler. Solche Zulassungsverfahren sind für Produkte sinnvoll, die je nach Herstellungsmethode mehr oder weniger gefährlich sein können.*

### c) Vertriebsbewilligungen

Der Handel mit gebrannten Wassern ist bewilligungspflichtig; für den Grosshandel wird die Bewilligung durch den Bund erteilt<sup>26</sup>, für den Kleinhandel durch die Kantone<sup>27</sup>. Damit verbunden ist die Möglichkeit, die Bewilligung zu entziehen, wenn der Bewilligungsinhaber sich nicht an die Handelsvorschriften hält.<sup>28</sup>

Der Entwurf des Alkoholhandelsgesetzes sieht eine Meldepflicht für Ausschank und Detailhandel mit alkoholischen Getränken vor.<sup>29</sup>

Das gleiche gilt auch im Heilmittelrecht; auch dort wird der Grosshandel durch den Bund, der Kleinhandel durch die Kantone bewilligt.<sup>30</sup> Die Pharmakopöe (Pharmacopoea Europaea und Pharmacopoea Helvetica), also die Sammlung von Vorschriften über die Qualität von Arzneimitteln, pharmazeutischen Hilfsstoffen und einzelnen Medizinprodukten, wird vom Heilmittelinstitut erlassen<sup>31</sup>, das zu dessen Umsetzung Marktbeobachtungen und Inspektionen durchführen kann.<sup>32</sup> Für die Personen,

<sup>23</sup> Art. 5 der Tabakverordnung, SR 817.06.

<sup>24</sup> Art. 9 des Heilmittelgesetzes, SR 812.21, abgekürzt HMG.

<sup>25</sup> Art. 10 HMG.

<sup>26</sup> Art. 39a und 40 des Alkoholgesetzes, SR 680, abgekürzt AlkG.

<sup>27</sup> Art. 41a AlkG.

<sup>28</sup> Art. 40 Abs. 4 und 5 AlkG.

<sup>29</sup> Art. 6 des Entwurfs zum Alkoholhandelsgesetz, BBl 2012 1493.

<sup>30</sup> Art. 28 und 30 HMG.

<sup>31</sup> Art. 52 HMG.

<sup>32</sup> Art. 58 HMG.



die innerhalb eines Betriebes für den Handel mit Arzneimitteln verantwortlich sind, gelten genaue fachliche Anforderungen.<sup>33</sup>

*Die Bewilligungspflicht ähnelt dem Zulassungsverfahren; neben der Qualität des zugelassenen Produktes kann aber auch die Art des Vertriebs mit dieser Massnahme geregelt werden. Handelsbewilligungen sind also nicht nur dort angezeigt, wo der Verkauf schädlicher Produkte verboten werden soll, sondern auch dort, wo bestimmte Vertriebskanäle oder Anforderungen an den Verkauf durchgesetzt werden sollen, um die von einem bestimmten Produkt ausgehende Gefahr zu minimieren.*

#### **d) Meldepflicht**

Ein vereinfachtes Zulassungsverfahren für bestimmte Kategorien von Arzneimitteln ist vorgesehen, wenn dies mit den Anforderungen an Qualität, Sicherheit und Wirksamkeit vereinbar ist und weder Interessen der Schweiz noch internationalen Verpflichtungen entgegenstehen. Dies gilt zum Beispiel für Arzneimittel mit bekannten Wirkstoffen, Arzneimittel der Komplementärmedizin, Hausspezialitäten, spitalintern hergestellte Arzneimittel für den Spitalbedarf.<sup>34</sup> Für solche Arzneimittel genügt die blosser Meldepflicht.<sup>35</sup>

Bei Tabakersatzstoffen müssen dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) vor dem Inverkehrbringen Angaben über Zusammensetzung und Verwendungszweck des Erzeugnisses, über Teer- und Kohlenmonoxidgehalt des Erzeugnisses, der Nachweis, dass das Erzeugnis kein Nikotin enthält und dass das Erzeugnis nicht unmittelbar oder in unerwarteter Weise die Gesundheit gefährdet und keine psychotropen Wirkungen hat, der Entwurf der Verpackung sowie ein Warenmuster zugestellt werden.<sup>36</sup>

Der Verkauf und Ausschank alkoholischer Getränke untersteht in den meisten Kantonen einer Melde- oder Bewilligungspflicht. Damit kann erreicht werden, dass Händler, welche die gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht einhalten, eher sanktioniert werden können. Allerdings sind wirksame Sanktionen im Sinn des Entzuges der Verkaufsbewilligung selten.

*Meldepflichten gehen weniger weit als Zulassungsverfahren oder Vertriebsbewilligungen, indem sie die Beweislast umkehren: Wer mit einem Zulassungsverfahren oder mit einer Betriebsbewilligung belastet ist, muss nachweisen, dass er die gesetzlichen Anforderungen erfüllt. Die Meldepflicht hat lediglich zum Ziel, es den Behörden zu ermöglichen, die Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu überprüfen und durchzusetzen. Das macht dort Sinn, wo von vornherein davon ausgegangen werden kann, dass die meisten Marktteilnehmer die gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Handel einhalten.*

#### **e) Monitoring**

Wer Medizinprodukte in Verkehr bringt, muss ein Produktebeobachtungssystem einführen und unterhalten, welches erlaubt, die Erfahrungen mit diesen Produkten zu sammeln, auszuwerten und dafür zu sorgen, dass die daraus gewonnenen Erkenntnisse bei der Herstellung oder Weiterentwicklung berücksichtigt werden.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Art. 10 der Verordnung über die Bewilligungen im Arzneimittelbereich, SR 821.212.1.

<sup>34</sup> Art. 14 HMG.

<sup>35</sup> Art. 15 HMG.

<sup>36</sup> Art. 3 der Tabakverordnung, SR 817.06.

<sup>37</sup> Art. 47 HMG; Art. 14 ff. der Medizinprodukteverordnung, SR 812.213.





*Das macht beim Inverkehrbringen von Produkten Sinn, deren Gefährlichkeit möglicherweise erst im Nachhinein erkannt wird.*

## **f) Handelsbeschränkungen**

### **i. Importverbote**

Nicht zugelassene Arzneimittel dürfen nicht importiert werden; Ausnahmen sind allerdings möglich.<sup>38</sup> Tabakerzeugnisse zum oralen Gebrauch dürfen nicht eingeführt werden.<sup>39</sup>

*Importverbote machen bei gefährlichen Produkten Sinn, die vorwiegend im Ausland produziert werden. Sie sollten aber jedenfalls durch Handelsverbote oder –vorschriften im Inland ergänzt werden.*

### **ii. Inhaltsstoffe**

Es dürfen nur Tabakprodukte in den Verkehr gebracht werden, die definierte Mengen von Zusatzstoffen (geschmackgebende Zutaten, Feuchthaltemittel, Brandmittel, Konservierungsmittel, Klebe- und Bindemittel) enthalten<sup>40</sup>. Der Rauch von Zigaretten, die in der Schweiz abgegeben werden, darf 10 mg Teergehalt, 1,0 mg Nikotingehalt und 10 mg Kohlenmonoxidgehalt nicht überschreiten<sup>41</sup>; die Wirksamkeit solcher Grenzwerte ist allerdings umstritten. Interessant ist, dass die Einhaltung dieser Auflagen nicht in einem Zulassungsverfahren überprüft wird, sondern dass die Händler nur verpflichtet sind, die Einhaltung der Bestimmungen nachweisen zu können<sup>42</sup>, und dass sie einer beschränkten Meldepflicht unterliegen<sup>43</sup>.

Generelle Bestimmungen zu alkoholischen Getränken sind im Lebensmittelgesetz<sup>44</sup> bzw. in den daraus abgeleiteten Lebensmittelverordnungen sowie in der Verordnung des EDI über alkoholische Getränke. Spirituosen sind derzeit im noch gültigen AlkG geregelt

Regulierungen zu Spirituosen sind im aktuell noch gültigen Alkoholgesetz (AlkG; SR 680 Bundesgesetz über die gebrannten Wasser) geregelt. Im Rahmen der Totalrevision des AlkG soll alles (auch Bier und Wein) im Alkoholhandelsgesetz, und in dazu noch auszuarbeitenden Verordnungen geregelt werden. Allerdings gibt es noch eine Vielzahl weiterer Bestimmungen (z.B. Biersteuergesetz).

*Diese Form der Regulierung macht bei Produkten Sinn, die vorwiegend im Ausland produziert werden.*

### **iii. Mengenmässige Beschränkung**

Um den Kleinverkauf von Zigaretten zu verhindern, müssen Zigaretten vorverpackt sein und dürfen nur in Packungen von mindestens 20 Stück abgegeben werden.<sup>45</sup>

*Der Sinn dieser Bestimmung liegt darin, eine Preisuntergrenze beim Verkauf von Zigaretten durchzusetzen, um den Einstieg in den Konsum zu erschweren<sup>46</sup>. Die gleiche Strategie würde offensichtlich bei andern Substanzen als absurd empfunden.*

<sup>38</sup> Art. 20 HMG.

<sup>39</sup> Art. 5 der Tabakverordnung, SR 817.06, abgekürzt TabV.

<sup>40</sup> Art. 6 TabV.

<sup>41</sup> Art. 8 TabV.

<sup>42</sup> Art. 8b TabV.

<sup>43</sup> Art. 10 TabV.

<sup>44</sup> Art. 3 LMG

<sup>45</sup> Art. 19 TabV.



#### **iv. Verkaufsorte**

Das AlKHG übernimmt neu auf Gesetzesstufe das bereits in den Artikeln 6 Absatz 2 und 7 Absatz 4 der Nationalstrassenverordnung vom 7. November 2007 (NSV, SR 725.111) geregelte Verbot des Alkoholausschanks und –verkaufs auf an Nationalstrassen gelegenen nebenanlagen und Rastplätzen.

Die neuste Änderung des Konkordates zur Verminderung von Gewalt bei Sportveranstaltungen sieht vor, dass der Ausschank von Alkohol an Sportveranstaltungen beschränkt oder verboten werden kann.<sup>47</sup>

Das Alkoholgesetz sieht in Art. 41 unter anderem den Verbot des Verkaufs gebrannter Wasser auf allgemein zugänglichen Strassen und Plätzen, durch Hausieren, durch unaufgefordertes Aufsuchen von Konsumenten zur Bestellaufnahme, durch allgemein zugängliche Automaten sowie durch unentgeltliche Abgabe zu Werbezwecken an einen unbestimmten Personenkreis, namentlich durch Verteilen von Warenmustern oder Durchführung von Degustationen, vor. Ausnahmen sind allerdings möglich.

Rezeptpflichtige Medikamente dürfen nur in Apotheken und durch Medizinalpersonen abgegeben werden<sup>48</sup>, nicht rezeptpflichtige Medikamente zusätzlich in Drogerien.<sup>49</sup> Der Versandhandel von Arzneimitteln ist grundsätzlich verboten und kann nur unter einschränkenden Bedingungen ausnahmsweise bewilligt werden.<sup>50</sup>

*Die Beschränkung von Verkaufsorten kann offensichtlich zwei verschiedenen Zwecken dienen: Einerseits geht es darum, den Verkauf von psychoaktiven Substanzen im Umfeld von Orten, wo ein Missbrauch häufiger vorkommt oder gefährlicher ist, zu verhindern. Der Anwendungsbereich solcher Vorschriften wäre also in einem wesentlich breiteren Ausmass möglich als dies heute umgesetzt wird.*

*Andererseits ist eine solche Vorschrift möglich, um ein gewisses Mindestmass an Sicherheit eines Vertriebskanals zu garantieren, wenn es um potenziell gefährliche Produkte geht, deren Risiko durch richtige Beratung allerdings gesenkt werden kann.*

#### **vi. Verkaufszeiten**

Im Entwurf zum Alkoholhandelsgesetz ist vorgesehen, dass zwischen 22:00 und 06:00 Uhr keine Zugaben oder Vergünstigungen beim Ausschank und überhaupt kein Detailhandel mit alkoholischen Getränken zulässig sind<sup>51</sup>.

#### **vii. Rezeptpflicht**

Nur das Heilmittelrecht kennt eine Rezeptpflicht, die eine sehr weitgehende Regulierung der Abgabe dieser Heilmittel an eine bestimmte Person unter genau zu definierenden Voraussetzungen ermöglicht. Es gibt mehrere Stufen der Rezeptpflicht:

Betäubungsmittel des Verzeichnisses A (dazu gehören etwa Morphium und Ritalin) dürfen nur auf speziellen, durchnummerierten Betäubungsmittelrezepten verschrieben werden; die Packungen sind

<sup>46</sup> In Bezug auf Alkohol ist die Möglichkeit, umstritten, Mindest- oder Sockelpreise einzuführen. Es wird u.a. angeführt, dass solche nicht mit internationalen Vereinbarungen im Einklang stehen.

<sup>47</sup> Vgl. revidiertes Konkordat (der KKJPD) über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (<http://www.kkjpd.ch/frameset.asp?sprache=d>).

<sup>48</sup> Art. 24 HMG.

<sup>49</sup> Art. 25 HMG.

<sup>50</sup> Art. 27 HMG.

<sup>51</sup> Art. 10 Abs. 2 des Entwurfs zum Alkoholhandelsgesetz, BBl 2012 1493.



speziell gekennzeichnet (weisses Kreuz auf rotem Grund). Betäubungsmittel des Verzeichnisses B (dazu gehört etwa Valium) werden mit normalem Rezept verschrieben.

Die übrigen Arzneimittel werden in zwei Kategorien, rezeptpflichtige und der nicht verschreibungspflichtige, eingeteilt.<sup>52</sup> Verschärft verschreibungspflichtige Arzneimittel (Kategorie A) dürfen nur einmalig verschrieben werden, verschreibungspflichtige (Kategorie B) auch mehrmals, bei nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln gibt es solche, die nur nach Fachberatung durch Medizinalpersonen abgegeben werden dürfen (Kategorie C) und solche, die nur nach normaler Fachberatung abgegeben werden (Kategorie D). Schliesslich gibt es frei verkäufliche Arzneimittel (Kategorie E).<sup>53</sup> Massgeblich für die Einteilung in diese Kategorien sind die enthaltenen Wirkstoffe.

*Die Rezeptpflicht stellt sicher, dass psychoaktive Substanzen nur von dafür besonders ausgebildeten Personen an Kunden abgegeben werden, bei denen diese Substanzen möglichst keinen Schaden anrichten können. Das Heilmittelrecht geht natürlich davon aus, dass die abgegebenen Substanzen für die Abnehmer nützliche Effekte haben; es wäre aber ohne Weiteres auch denkbar, eine solche Handelsbeschränkung auch für potenziell riskante Substanzen vorzusehen.*

#### **viii. Altersbeschränkung**

Die Alkoholgesetzgebung kennt Abgabeverbote an Jugendliche: Die Abgabe von Wein, Bier und anderen vergorenen Getränken an Jugendliche unter 16 Jahren ist verboten<sup>54</sup>, ebenso der Verkauf von Spirituosen an Jugendliche unter 18 Jahren<sup>55</sup>. Die Kantone können hingegen weiterführende Regelungen definieren, wie dies bspw. der Kanton Tessin getan hat, wo für alkoholische Getränke generell das Schutzalter 18 eingeführt wurde. Der Entwurf des Alkoholhandelsgesetzes übernimmt die derzeitige Regelung auf Bundesebene und statuiert zusätzlich ein Verbot der Weitergabe von alkoholischen Getränken in der Absicht, diese Altersbeschränkung zu umgehen.<sup>56</sup>

Die Praxis zeigt, dass die Wirksamkeit dieser Verbote beschränkt ist, weil als Sanktion nur Bussen vorgesehen sind. Zusätzlich existiert in Art. 136 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (SR 311.0) eine Strafnorm, die den Sachverhalt des Verabreichens gesundheitsgefährdender Stoffe an Kinder betrifft: „Wer einem Kind unter 16 Jahren alkoholische Getränke oder andere Stoffe in einer Menge, welche die Gesundheit gefährden kann, verabreicht oder zum Konsum zur Verfügung stellt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.“

Verwaltungsrechtlich ist allerdings der Entzug von Verkaufsbewilligungen denkbar; dessen Wirkung ist vor allem durch den damit verbundenen Reputationsschaden erheblich.

Im Bereich des Tabakverkaufs gelten kantonale Regelungen: In 6 Kantonen liegt die Altersgrenze bei 18 Jahren, in 11 Kantonen bei 16 Jahren. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass eine WHO-Rahmenkonvention eine Altersgrenze von 18 Jahren fordert.

*Altersbeschränkungen würden dort Sinn machen, wo es um Substanzen geht, die von Erwachsenen mehrheitlich risikoarm konsumiert werden, während der Konsum durch Jugendliche potenziell schädlich ist. Eine andere Begründung für die Regelung ist, dass Jugendliche die Gefahren schlechter abschätzen können als Erwachsene und deshalb eher durch staatliche Vorschriften geschützt werden müssen (und können).*

<sup>52</sup> Art. 23 HMG.

<sup>53</sup> Art. 23 bis 27 der Verordnung über die Arzneimittel, SR 812.212.21.

<sup>54</sup> Art. 11 der Lebensmittelverordnung, SR 817.02.

<sup>55</sup> Art. 41 AlkG.

<sup>56</sup> Art. 7 des Entwurfs zum Alkoholhandelsgesetz, BBl 2012 1493.



*Interessant ist, dass solche Verkaufsverbote in der Schweiz in der Regel nur als Übertretungen ausgestaltet sind, was zur Folge hat, dass sie nur ungenügend eingehalten werden.*

### **g) Deklarationspflichten**

Packungen von Tabakerzeugnissen müssen die Sachbezeichnung, die Firmenbezeichnung, das Produktionsland, den allfälligen Hinweis «farbmattiert», den Teer-, den Nikotin- und den Kohlenmonoxidgehalt (nur bei Zigaretten) und die genau umschriebenen Warnhinweise über die Gesundheitsgefahren enthalten.<sup>57</sup>

Arzneimittelverpackungen müssen eine Patienteninformation in den drei Amtssprachen enthalten.<sup>58</sup>

Bei alkoholischen Getränken mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 Volumenprozent muss der Alkoholgehalt in «% vol» mit einer Genauigkeit von +/- 0.5 Prozent angegeben werden. Alcopops müssen zusätzlich als „alkoholhaltiges Süssgetränk“ deklariert werden.<sup>59</sup> Bei Wein und Schaumweinen sowie bei Bier gelten weiter reichende Deklarationsvorschriften.<sup>60</sup>

Solche Massnahmen dienen ausschliesslich dazu, die Konsumenten zu informieren; sie sind dort sinnvoll, wo zwischen bestimmten Produkten grössere Unterschiede bei gewissen Inhaltsstoffen bestehen.

*Einzig die Warnhinweise bei Tabakprodukten und die Packungsbeilagen von Medikamenten enthalten klare Botschaften zum gesundheitlichen Risiko des Konsums. Bei Medikamenten macht dies zweifellos Sinn, weil die diesbezüglichen Gefahren nicht für jedes Medikament allgemein bekannt sind. Die Wirksamkeit der Warnhinweise bei Tabak beruht einerseits auf den drastischen Botschaften, anderseits darauf, dass dadurch die Werbewirkung der Verpackung geschmälert wird.*

### **h) Fiskalische Regulierungsmassnahmen**

Durch die Besteuerung bestimmter Substanzen soll einerseits eine Beschränkung des Konsums erreicht werden, andererseits werden aber auf diesem Weg auch Mittel beschafft, um Präventions- oder therapeutische Massnahmen mitzufinanzieren:

Bier wird mit etwa 25 Rappen pro Liter besteuert, Spirituosen mit 29 Franken pro Liter reinen Alkohols<sup>61</sup>, bei Alcopops sogar mit 116 Franken pro Liter reinen Alkohols<sup>62</sup>. Die Spirituosensteuer geht zu 90% an die AHV/IV und zu 10% an die Kantone zur Suchtbekämpfung.<sup>63</sup> Die Steuersätze sollen auch im geplanten Spirituosensteuergesetz nicht geändert werden.<sup>64</sup>

Zigaretten werden pro Paket mit Fr. 2.2988 und zusätzlich mit 25% des Kleinhandelspreises besteuert. Davon gehen je 2.6 Rappen in den Tabakpräventionsfonds und in den Sota-Fonds. Der Rest des Steuerertrages geht in die AHV/IV.

<sup>57</sup> Art. 11 und 12 der Tabakverordnung, SR 817.06; Verordnung des EDI über kombinierte Warnhinweise auf Tabakprodukten, SR 817.064.

<sup>58</sup> Art. 14 der Verordnung über die Arzneimittel, SR 812.212.21.

<sup>59</sup> Art. 3 der Verordnung des EDI über alkoholische Getränke, SR 817.022.110.

<sup>60</sup> Art. 10 ff. und 41 ff. der Verordnung des EDI über alkoholische Getränke, SR 817.022.110.

<sup>61</sup> Art. 23 der Alkoholverordnung, SR 680.11.

<sup>62</sup> Vgl. Art. 23 und 23bis des Alkoholgesetzes, SR 680.

<sup>63</sup> Art. 44 und 45 AlkG, Art. 39 des Entwurfs zum Spirituosensteuergesetz, BBI 2012 1467.

<sup>64</sup> Art. 16 des Entwurfs zum Spirituosensteuergesetz, BBI 2012 1467.



*Die Steuerbelastung gehört zum Preis eines bestimmten Produktes; die Wirksamkeit von Steuererhöhungen ist von der Preiselastizität der Nachfrage abhängig. Tendenziell ist die Besteuerung vor allem geeignet, den Konsum bei Jugendlichen zu beeinflussen, weil sie preissensitiver sind als andere Konsumenten. Dabei wirken vor allem deutliche Steuererhöhungen auf einen Schlag.*

*Wie das Beispiel Tabak zeigt, wirken sich dagegen geringfügige Steuererhöhungen kaum auf die Nachfrage aus. Politisch geht es aber mittlerweile bei der Tabak- und der Alkoholsteuer vorwiegend darum, bestimmte Staatsausgaben zu finanzieren, die mit der Schädlichkeit der besteuerten Produkte nur noch wenig zu tun haben. Deshalb steht nicht mehr die Steuerung der Nachfrage im Vordergrund, sondern es kann (beispielsweise bei einer Erhöhung der Tabaksteuer) sogar eher darum gehen, solche Steuererhöhungen so massvoll vorzunehmen, dass der Gesamtertrag der Steuer zumindest nicht zurück geht – als Lenkungsabgaben sind geringe Steuererhöhungen deshalb bei Erwachsenen wenig wirksam.*

### **i) Werbeverbote und –beschränkungen**

Für Spirituosen gilt ein Werbeverbot in Radio und TV, in und an öffentlichen Zwecken dienenden Gebäuden und auf ihren Arealen, in und an öffentlichen Verkehrsmitteln, auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen, an Veranstaltungen, an denen vorwiegend Kinder und Jugendliche teilnehmen oder die vorwiegend für diese bestimmt sind, in Betrieben, die Heilmittel verkaufen oder deren Geschäftstätigkeit vorwiegend auf die Gesundheitspflege ausgerichtet ist, auf Packungen und Gebrauchsgegenständen, die keine gebrannten Wasser enthalten oder damit nicht im Zusammenhang stehen, sowie ein Verbot von Promotionen<sup>65</sup>.

Für Bier und Wein gilt das Werbeverbot lediglich für jede Anpreisung, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet.<sup>66</sup> Abgesehen davon ist Werbung für Bier und Wein erlaubt, auch in Radio und TV.<sup>67</sup> Der Entwurf des Alkoholhandelsgesetzes sieht ein Verbot der Spirituosenwerbung in Form von Life-Style-Werbung, auf Gebrauchsgegenständen, an Verkehrsmitteln, in Medien, die sich hauptsächlich an Minderjährige richten, auf öffentlichen Gebäuden, an Sportveranstaltungen und an Veranstaltungen für Jugendliche vor. Für die übrigen alkoholischen Getränke gilt das Werbeverbot dann, wenn Minderjährige zum Trinken aufgefordert oder beim Konsumieren gezeigt werden, auf Gebrauchsgegenständen für Minderjährige, in Medien für Minderjährige und an Orten, wo sich hauptsächlich Minderjährige aufhalten.<sup>68</sup>

Auf Bundesebene gelten minimale Werbeeinschränkungen für Tabak, nämlich das Verbot von Werbung, die sich an Jugendliche richtet<sup>69</sup> sowie ein Werbeverbot in Radio und TV.<sup>70</sup> 15 Kantone kennen Einschränkungen der Plakatwerbung, vier Kantone verbieten die Kinowerbung und zwei Kantone das Sponsoring durch Tabakfirmen. Promotionen sind nicht verboten.

Im Heilmittelrecht gilt, dass Werbung für rezeptpflichtige Medikamente sich nur an Personen richten darf, die diese Arzneimittel verschreiben oder abgeben; Publikumswerbung ist nur für rezeptfreie Medikamente zulässig.<sup>71</sup> Unzulässig ist irreführende oder der öffentlichen Ordnung und den guten Sitten

<sup>65</sup> Art. 42b AlkG.

<sup>66</sup> Art. 4 der Verordnung des EDI über alkoholische Getränke, SR 817.022.110.

<sup>67</sup> Art. 10 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen, SR 784.40.

<sup>68</sup> Art. 4 und 5 des Entwurfs des Alkoholhandelsgesetzes, BBI 2012 1493.

<sup>69</sup> Art. 18 der Tabakverordnung, SR 817.06.

<sup>70</sup> Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen, SR 784.40.

<sup>71</sup> Art. 31 HMG, SR 812.21, s. a. die Arzneimittel-Werbeverordnung, SR 812.212.



widersprechende Werbung sowie Werbung, die zu einem übermässigen, missbräuchlichen oder unzweckmässigen Einsatz von Arzneimitteln verleiten kann. Publikumswerbung für rezeptpflichtige Arzneimittel und solche, die Betäubungsmittel im Sinne des BetmG enthalten, ist verboten. Das Gleiche gilt für Medikamente, die ohne ärztliches Tätigwerden nicht verwendet werden können oder die häufig missbraucht werden, zu Gewöhnung oder Abhängigkeit führen können.<sup>72</sup> Der Bundesrat kann die Werbung für bestimmte Medizinprodukte im Übrigen grundsätzlich zum Schutz der Gesundheit und zum Schutz gegen Täuschung beschränken oder verbieten.<sup>73</sup>

*Die Aufzählung zeigt, dass vor allem im Heilmittelrecht ein relativ rigoroses Werbeverbot für potenziell gefährliche Medikamente ohne Weiteres durchgesetzt werden kann. Wieso die Werbeverbote für Alkohol und vor allem für Tabak bedeutend weniger restriktiv sind, ist nicht recht einsichtig – es dürfte vor allem um politisch-wirtschaftliche und weniger um rationale Überlegungen gehen.*

#### **j) Hinweisgebote betreffend Gefährlichkeit**

Die Tabakgesetzgebung kennt die Pflicht, auf die Gefährlichkeit von Tabakkonsum in Warnhinweisen (in Wort und Bild) hinzuweisen und den Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalt zu deklarieren.<sup>74</sup>

#### **k) Andere Regulierungsartikel**

23 kantonale Regelungen im Bereich des Alkoholverkaufs sehen vor, dass zumindest ein alkoholfreies Getränk billiger verkauft werden muss als das billigste alkoholhaltige (Sirupartikel); der Entwurf des Alkoholhandelsgesetzes sieht diese Regelung auf Bundesebene vor und verlangt, dass bei Ausschankbetrieben drei alkoholfreie Getränke billiger als das billigste alkoholische angeboten werden müssen.<sup>75</sup>

*Der Zweck dieser Vorschrift besteht darin, dem Konsumenten zumindest einen gewissen finanziellen Anreiz zu bieten, auf den Konsum einer potenziell schädlichen Substanz zu verzichten und stattdessen eine weniger schädliche Substanz zu konsumieren.*

Art. 13 des Entwurfs zum Alkoholhandelsgesetz sieht eine saubere rechtliche Grundlage für Alkoholtstkäufe durch Jugendliche vor.<sup>76</sup> Nachdem allerdings Verstösse gegen das Abgabeverbot nur mit Busse bestraft werden können und erst wiederholte und schwere Widerhandlungen zu einem Verkaufs- oder Ausschankverbot führen<sup>77</sup>, dürften Testkäufe weiterhin nicht sehr wirksam sein.

## **7 Konsumverbote**

Der Konsum von Betäubungsmitteln ist grundsätzlich verboten und wird mit Busse bestraft. In leichten Fällen kann das Verbot im Ordnungsbussenverfahren sanktioniert werden, was für den Betroffenen den Vorteil hat, dass er nicht bei den Strafbehörden registriert wird, falls er die Busse bezahlt. Wie oben gezeigt wurde, gilt auch dieses Konsumverbot mittlerweile nicht mehr unbeschränkt.

<sup>72</sup> Art. 32 HMG.

<sup>73</sup> Art. 51 HMG.

<sup>74</sup> Verordnung des EDI über kombinierte Warnhinweise auf Tabakprodukten, SR 817.064

<sup>75</sup> Art. 9 des Entwurfs zum Alkoholhandelsgesetz, BBl 2012 1493.

<sup>76</sup> Art. 13 des Entwurfs zum Alkoholhandelsgesetz, BBl 2012 1493.

<sup>77</sup> Art. 15 und 19 dieses Entwurfs.



## 8 Konsumbeschränkungen

Die Erfahrung, dass der Konsum bestimmter Substanzen in einem bestimmten Umfeld gefährlich ist, führt dazu, in diesem Umfeld Konsumbeschränkungen einzuführen.

Die praktisch wichtigste Konsumbeschränkung gilt im Strassenverkehr. Wer in angetrunkenem Zustand ein Motorfahrzeug führt, wird mit Busse bestraft, wenn der Alkoholgehalt im Blut zwischen 0.5 und 0.8 Promille liegt. Die Strafe ist Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe, wenn der Alkoholgehalt darüber liegt.<sup>78</sup> Wer aus anderen Gründen, insbesondere wegen Drogen- oder Medikamentenkonsum, fahruntüchtig ist und ein Motorfahrzeug führt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.<sup>79</sup> Wer in fahruntüchtigem Zustand ein motorloses Fahrzeug führt, wird mit Busse bestraft.<sup>80</sup>

Das Rauchen ist nach Bundesrecht in geschlossenen Räumen, die öffentlich zugänglich sind oder mehreren Personen als Arbeitsplatz dienen, grundsätzlich verboten. Restaurationsbetriebe können als Raucherbetriebe geführt werden. Die Kantone können strengere Vorschriften über Rauchverbote aufstellen.<sup>81</sup> Wer in Raucherräumen arbeiten soll, muss schriftlich zustimmen.<sup>82</sup>

Diskutiert werden Konsumverbote von alkoholischen Getränken auch zur Nachtzeit. Die Stadt Chur hat als Erste ein Konsumverbot auf öffentlichem Grund zwischen 00:30 und 07:00 Uhr erlassen.

*Solche Konsumverbote in potenziell gefährlichem Umfeld machen für Substanzen Sinn, die in der Regel nicht erworben und unmittelbar konsumiert werden (denn dort würde ein Verkaufsverbot ausreichen, wie etwa das Verbot des Verkaufs alkoholischer Getränke im Umfeld von Sportveranstaltungen, wenn Ausschreitungen drohen).*

Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit führen mehrere Forschungsinstitute ein Konsummonitoring („Suchtmonitoring“) durch, das es ermöglicht, neue Trends bei der Konsumation psychoaktiver Substanzen (incl. Tabak und Alkohol) zu erkennen.

## 9 Andere Ansatzpunkte auf Konsumentenseite

Um den problematischen oder zur Abhängigkeit führenden Konsum psychoaktiver Substanzen zu bekämpfen, wurden in den letzten Jahren Meldepflichten eingeführt:

Nach Art. 3c des BetmG sind Amtsstellen und Fachleute im Erziehungs-, Sozial-, Gesundheits-, Justiz- und Polizeiwesen berechtigt, den zuständigen Behandlungs- oder Sozialhilfestellen Fälle von vorliegenden oder drohenden suchtbedingten Störungen, namentlich bei Kindern und Jugendlichen, zu melden, wenn sie diese in ihrer amtlichen oder beruflichen Tätigkeit festgestellt haben und eine erhebliche Gefährdung der Betroffenen, ihrer Angehörigen oder der Allgemeinheit vorliegt oder wenn sie

<sup>78</sup> Art. 91 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 55 SVG (SR 741.01).

<sup>79</sup> Art. 91 Abs. 2 SVG.

<sup>80</sup> Art. 91 Abs. 3 SVG.

<sup>81</sup> Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen (SR 818.31), Art. 1 ff.

<sup>82</sup> Art. 6 der Verordnung zum Schutz vor Passivrauchen (SR 818.311).



eine Betreuungsmassnahme als angezeigt erachten. Betrifft eine Meldung ein Kind oder einen Jugendlichen unter 18 Jahren, so muss auch der gesetzliche Vertreter informiert werden, sofern nicht wichtige Gründe dagegen sprechen. Die Bestimmung ermöglicht eine Meldung insbesondere auch dann, wenn sonst ein Amts- oder Berufsgeheimnis der Meldung entgegenstehen würde.

Das Melderecht betrifft allerdings nach vorherrschender Auffassung nur suchtbedingte Störungen auf Grund von Substanzen, die dem BetmG unterstehen, insbesondere also nicht übermässigen Alkohol- oder Tabakkonsum oder nicht stoffgebundene Süchte.

Nach Art. 443 ZGB kann jede Person der Erwachsenenschutzbehörde Meldung erstatten, wenn eine Person hilfsbedürftig erscheint. Wer in amtlicher Tätigkeit von einer solchen Person erfährt, ist meldepflichtig. Diese neue Bestimmung des Erwachsenenschutzrechts ist insbesondere dann anwendbar, wenn jemand wegen übermässigen Konsums psychoaktiver Substanzen hilfsbedürftig wird.

## 10 Schlussfolgerungen

Die gesetzgeberischen Möglichkeiten zur Regulierung der Herstellung, des Handels und des Konsums mit psychoaktiven Substanzen sind ausgesprochen vielfältig. Die Analyse des geltenden Rechts zeigt, dass ein substanzübergreifendes Regulierungskonzept noch fehlt. Würde die Gesetzgebung im Hinblick auf eine umfassende Suchtpolitik überarbeitet, wäre es wünschbar, dass dies auf Basis eines solchen Konzeptes erfolgen würde. Viele Massnahmen, die sich in Bezug auf eine bestimmte Substanz bewährt haben, auch auf andere Substanzen übertragen werden könnten.

Auffällig ist auch, dass die Art der Regulierung nur einen relativ losen Zusammenhang mit der Gefährlichkeit der einzelnen Substanzen hat. Das dürfte einerseits auf die historische Entwicklung der Gesetzgebung, andererseits aber auch auf erfolgreiche Lobby-Arbeit von Produzenten einzelner Substanzen zurückzuführen sein. Auch in dieser Hinsicht wäre eine kohärente Politik, die sich vor allem an der Gefährlichkeit der einzelnen Substanzen für das Individuum und für die öffentliche Gesundheit orientiert, sinnvoll.