

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss)

- a) zu dem Antrag der Abgeordneten Angelika Graf (Rosenheim), Dr. Edgar Franke, Dr. Carola Reimann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/12181 –

Überlebenshilfe in der Drogenpolitik – Situation der Substitution von Opiatabhängigen verbessern und Substitutionsbehandlung im Strafvollzug gewährleisten

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Frank Tempel, Dr. Martina Bunge, Agnes Alpers, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/12825 –

Abhängigen helfen – Substitutionstherapie erleichtern

- c) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Harald Terpe, Birgitt Bender, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/13230 –

Versorgungsqualität und Therapiefreiheit in der Substitutionsbehandlung stärken

A. Problem

Zu Buchstabe a

Nach Ansicht der Antragsteller hat das am 21. Juli 2009 in Kraft getretene „Gesetz zur diamorphingestützten Substitutionsbehandlung“ die rechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung von Substitutionen als Bestandteil der Regelversorgung geschaffen. Nach den Änderungen der entsprechenden Richtlinie der Bundesärztekammer im Jahr 2010 stünden die rechtlichen Rahmenbedingungen der Substitutionsbehandlung jedoch im Konflikt mit dem Stand der medizinischen Wissenschaft. Zudem sei insbesondere im Maßregel- und Strafvollzug die Möglichkeit zur Substitutionsbehandlung nur bedingt gegeben.

Die Antragsteller fordern daher die Bundesregierung auf, die Bedingungen für die Substitutionsbehandlung von Opiatabhängigen zu verbessern. Dazu bedürfe es einer Reform sowohl des sogenannten Abstinenzparadigmas in der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung (BtMVV) als auch der einschlägigen Strafanordnungen im Betäubungsmittelgesetz (BtMG).

Zu Buchstabe b

Nach Auffassung der Antragsteller ist die Substitutionstherapie nachweislich die effektivste Methode, um die negativen Folgen einer Opiatabhängigkeit zu bekämpfen. Die in der BtMVV getroffene Festlegung auf die Abstinenz als primäres Behandlungsziel verhindere jedoch medizinisch sinnvolle Behandlungen. Besonders prekär sei die Lage bei der Diamorphin-Substitution.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, die Aushändigung des Substitutionsmittels für bis zu 30 Tage zu ermöglichen sowie eine flächendeckende Versorgung auch mit Diamorphin sicherzustellen. Die fachlich-medizinischen Festlegungen in der BtMVV sollen gestrichen und stattdessen von der Selbstverwaltung vorgenommen werden.

Zu Buchstabe c

Nach Ansicht der Antragsteller hat sich die BtMVV zunehmend zu einem Hindernis für die gesundheitliche Versorgung von Opiatabhängigen entwickelt. Anders als in vergleichbaren europäischen Ländern würden Ärzten detaillierte strafrechtliche Vorgaben für die Behandlung gemacht. Damit würden Ärztinnen und Ärzte abgeschreckt, die Substitutionsbehandlung zu übernehmen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen, nach dem die medizinischen Vorgaben der BtMVV künftig ausschließlich durch eine dem aktuellen Stand der medizinischen und pharmazeutischen Wissenschaft entsprechende Behandlungsrichtlinie der Bundesärztekammer geregelt werden.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/12181 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenhaltung der Fraktion DIE LINKE.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/12825 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe c

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/13230 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenhaltung der Fraktion der SPD.

C. Alternativen

Annahme eines der Anträge.

D. Kosten

Zu Buchstabe a

Kosten wurden nicht erörtert.

Zu Buchstabe b

Kosten wurden nicht erörtert.

Zu Buchstabe c

Kosten wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag auf Drucksache 17/12181 abzulehnen;
- b) den Antrag auf Drucksache 17/12825 abzulehnen;
- c) den Antrag auf Drucksache 17/13230 abzulehnen.

Berlin, den 12. Juni 2013

Der Ausschuss für Gesundheit

Dr. Carola Reimann
Vorsitzende

Angelika Graf (Rosenheim)
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Angelika Graf (Rosenheim)

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 17/12181** in seiner 219. Sitzung am 31. Januar 2013 in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Gesundheit überwiesen. Außerdem hat ihn zur Mitberatung an den Rechtsausschuss überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 17/12825** in seiner 231. Sitzung am 21. März 2013 in erster Lesung beraten und zur Beratung an den Ausschuss für Gesundheit überwiesen.

Zu Buchstabe c

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 17/13230** in seiner 237. Sitzung am 25. April 2013 in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Gesundheit überwiesen. Außerdem hat ihn zur Mitberatung an den Rechtsausschuss überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Nach Ansicht der Antragsteller hat das am 21. Juli 2009 in Kraft getretene „Gesetz zur diamorphingestützten Substitutionsbehandlung“ die rechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung von Substitutionen als Bestandteil der Regelversorgung geschaffen. Nach den Änderungen der entsprechenden Richtlinie der Bundesärztekammer im Jahr 2010 stünden die rechtlichen Rahmenbedingungen der Substitutionsbehandlung jedoch im Konflikt mit dem Stand der medizinischen Wissenschaft. Zudem sei insbesondere im Maßregel- und Strafvollzug die Möglichkeit zur Substitutionsbehandlung nur bedingt gegeben.

Die Antragsteller fordern daher die Bundesregierung auf, die Bedingungen für die Substitutionsbehandlung von Opiatabhängigen zu verbessern. Dazu bedürfe es einer Reform sowohl des sogenannten Abstinenzparadigmas in der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung (BtMVV) als auch der einschlägigen Strafandrohungen im Betäubungsmittelgesetz (BtMG). Ferner verlangen die Abgeordneten, die Gewährleistung und die Kontinuität von Substitutionsbehandlungen auch für opiatabhängige Strafgefangene und für Opiatabhängige im Maßregelvollzug sicherzustellen.

Zu Buchstabe b

Nach Auffassung der Antragsteller ist die Substitutionstherapie nachweislich die effektivste Methode, um die negativen Folgen einer Opiatabhängigkeit zu bekämpfen. Die in der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung (BtMVV) getroffene Festlegung auf die Abstinenz als primäres Behandlungsziel verhindere jedoch medizinisch sinnvolle Behandlungen. Besonders prekär sei die Lage bei der Diamorphin-Substitution.

Die Bundesregierung wird daher aufgefordert, die Aushändigung des Substitutionsmittels für bis zu 30 Tage zu ermöglichen sowie eine flächendeckende Versorgung auch mit Diamorphin sicherzustellen. Die fachlich-medizinischen Festlegungen in der BtMVV sollen gestrichen und stattdessen von der Selbstverwaltung vorgenommen werden. Das Behandlungsziel, die Therapievoraussetzungen für Patienten sowie die Regelungen zum Beikonsum sollen sich am allgemein anerkannten Stand der medizinischen Wissenschaft orientieren.

Zu Buchstabe c

Nach Ansicht der Antragsteller hat sich die Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung zunehmend zu einem Hindernis für die gesundheitliche Versorgung von Opiatabhängigen entwickelt. Anders als in vergleichbaren europäischen Ländern würden Ärzten detaillierte strafrechtliche Vorgaben für die Behandlung gemacht. Dies führe zu einer Beeinträchtigung der Versorgungsqualität und halte überdies Ärzte davon ab, die Substitutionsbehandlung anzubieten.

Die Bundesregierung wird daher aufgefordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen, nach dem die medizinischen Vorgaben der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung künftig ausschließlich durch eine dem aktuellen Stand der medizinischen und pharmazeutischen Wissenschaft entsprechende Behandlungsrichtlinie der Bundesärztekammer geregelt werden. Zudem soll die Regierung bei den Ländern auf ein bedarfsgerechtes Angebot der Substitutionsbehandlung im Strafvollzug hinwirken.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 139. Sitzung am 12. Juni 2013 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 17/12181 abzulehnen. Außerdem hat der Rechtsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD beschlossen zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 17/13230 abzulehnen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Gesundheit hat seine Beratungen über den Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/12181 sowie über den Antrag der Fraktion DIE LINKE. auf Drucksache 17/12825 in seiner 104. Sitzung am 17. April 2013 aufgenommen und beschlossen, zu der Vorlage eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durchzuführen. Ferner hat der Ausschuss seine Beratungen über den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 17/13230 in seiner 111. Sitzung am 15. Mai 2013 aufgenommen

men und beschlossen, zu der Vorlage eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durchzuführen.

Die Anhörung fand in der 115. Sitzung am 5. Juni 2013 statt. Als sachverständige Verbände waren eingeladen:

ABDA – Bundesvereinigung Deutscher Apothekenverbände, akzept e. V. Bundesverband, Arzneimittelkommission der deutschen Ärzteschaft (AkdÄ), Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK), Bundesärztekammer (BÄK), Dachverband substituierender Ärzte Deutschlands e. V. (DSÄ), Deutsche Aids-Hilfe e. V. (DAH), Deutsche Gesellschaft für Suchtmedizin e. V. (DGS), Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V. (DHS), Deutscher Städtetag, Fachverband Drogen- und Suchthilfe e. V. (FDS), Fachverband Sucht e. V. (FVS), Gemeinsamer Bundesausschuss (G-BA), GKV-Spitzenverband, Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV).

Außerdem waren als Einzelsachverständige Dr. med. Dipl. Psych. Benedikt Bloching, Prof. Dr. Heino Stöver und Dr. med. Jürgen Vieten eingeladen.

Auf das Wortprotokoll und die als Ausschussdrucksachen verteilten Stellungnahmen der Sachverständigen wird Bezug genommen.

In seiner 116. Sitzung am 12. Juni 2013 hat der Ausschuss für Gesundheit die Beratungen über den Antrag auf Drucksache 17/12181, den Antrag auf Drucksache 17/12825 sowie den Antrag auf Drucksache 17/13230 fortgesetzt und abgeschlossen. Als Ergebnis empfiehlt der **Ausschuss für Gesundheit** mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE., den Antrag auf Drucksache 17/12181 abzulehnen. Außerdem empfiehlt er mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag auf Drucksache 17/12825 abzulehnen. Ferner empfiehlt er mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD, den Antrag auf Drucksache 17/13230 abzulehnen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** merkte an, dass beim Thema Substitutionsbehandlung ein Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel der angemessenen medizinischen Versorgung der Opiatabhängigen auf der einen Seite und dem Interesse an einer Kontrolle des Betäubungsmittelverkehrs auf der anderen Seite bestehe. Es sei schwierig, in diesem Spannungsfeld punktgenau den richtigen Weg zu finden. Die Auswirkungen der geltenden Regelung zur diamorphingestützten Substitutionsbehandlung, die die Union 2009 nicht mitgetragen habe, müssten konstruktiv aber kritisch geprüft werden. Vor diesem Hintergrund sei der Antrag der Fraktion der SPD positiver zu beurteilen als die Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE., weil er hervorhebe, dass es in Fragen der Substitutionsbehandlung noch weiterer Erkenntnisse bedürfe. Allerdings stünden einige der in dem Antrag der Fraktion der SPD vorgeschlagenen Maßnahmen in Konflikt mit dem Ziel, die Sicherheit im Betäubungsmittelverkehr zu garantieren und werde daher genau wie die beiden anderen Anträge abgelehnt. Im Übrigen verdiente die Drogenbeauftragte Dank für ihre Bemühungen,

Fortschritte beim Thema Substitutionsbehandlung zu erzielen.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, dass sie alle drei Anträge ablehnen werde. Der Antrag der Fraktion der SPD spreche zwar einige wichtige Fragen der Substitutionsbehandlung von Opiatabhängigen an, er enthalte aber einige problematische Lösungsvorschläge. Allein durch die Erhöhung der Anzahl von Ärzten mit entsprechender Ausbildung lasse sich das Problem nicht lösen. Die Zahl der im Bereich der Substitution tätigen Ärzte liege erheblich niedriger als die Zahl der bei den Ärztekammern gemeldeten Mediziner mit entsprechender Ausbildung (8 400). Die Drogenbeauftragte habe mit ihrer Kampagne zur Steigerung der Bereitschaft der entsprechend ausgebildeten Ärzte, opiatabhängige Patienten zu behandeln, den richtigen Weg eingeschlagen. Im Übrigen stehe einer bundeseinheitlichen Regelung für die Substitutionsbehandlung opiatabhängiger Inhaftierter die Zuständigkeit der Länder für diesen Bereich entgegen.

Die **Fraktion der SPD** wies darauf hin, dass die Anhörung zum Thema Substitution Opiatabhängiger die Positionen der Fraktion der SPD in vielerlei Hinsicht untermauert habe. In dem vorliegenden Antrag fordere die Fraktion der SPD, die Bestimmungen zur Frage der Abstinenz zu reformieren. Die Bundesregierung solle den entsprechenden Paragraphen in der Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung (BtMVV) an die einschlägigen Richtlinien der Bundesärztekammer und des Gemeinsamen Bundesausschusses anpassen. Ferner gehe es darum, die Konsiliar-, die Mitnahme und die Take-home-Regelung zu überprüfen, damit auch die Opiatabhängigen im ländlichen Raum eine ihren Bedürfnissen gemäße Behandlung erhalten könnten. Wichtig sei auch, die Zahl der Ärztinnen und Ärzte mit einer fachlichen Qualifikation für die Substitutionsbehandlung zu erhöhen und dafür zu sorgen, dass die Mehrzahl dieser Mediziner diese Tätigkeit auch tatsächlich ausübe. Weitere Regelungsvorschläge zielten darauf ab, die Substitutionsbehandlung von Inhaftierten zu erleichtern. Den Vorschlag der Fraktion DIE LINKE., sämtliche fachlich-medizinischen Festlegungen in der BtMVV zu streichen, lehne die Fraktion der SPD ab. Die im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthaltene Forderung zur Mitgabe von Substitutionsmitteln sei kritisch zu beurteilen. Deshalb werde sich die Fraktion der SPD bei der Abstimmung hierüber der Stimme enthalten.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärte, dass sie dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zustimmen werde, weil sie viele der darin enthaltenen Forderungen unterstütze. Die Fraktion DIE LINKE. teile vor allem das Ziel, das Abstinenzdogma aufzugeben und die entsprechenden Bestimmungen mit der internationalen Forschung und dem Gesundheitsbegriff der Weltgesundheitsorganisation in Einklang zu bringen. Mit dem Antrag der Fraktion der SPD stimme die Fraktion DIE LINKE. insoweit überein, als auch sie dafür eintrete, die Betäubungsmittel-Verschreibungsverordnung an die ärztlichen Leitlinien anzugleichen. Anders als die Fraktion der SPD erhebe die Fraktion DIE LINKE. jedoch die Forderung, in der BtMVV künftig auf konkrete medizinische Festlegungen zu verzichten und stattdessen den allgemein anerkannten Stand der medizinischen Wissenschaft als maßgeblich zu definieren.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hob hervor, dass im Bundestag bereits seit zwei Wahlperioden über die

rechtlichen Rahmenbedingungen der Substitutionsbehandlung diskutiert werde. In der Anhörung sei deutlich geworden, dass die geltende BtMVV und die daraus resultierenden Strafvorschriften ein zentrales Hindernis für diese Behandlung sei. Sie entspreche auch nicht mehr dem aktuellen Stand der medizinischen Wissenschaft. Dies betreffe etwa das Abstinenzgebot und die bislang verbotene Mitgabe des Medikaments. Alle drei vorliegenden Anträge verfolgten letztlich das Ziel, die BtMVV zeitgemäßer auszugestalten. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN werde daher allen Anträgen zustimmen.

Berlin, den 12. Juni 2013

Angelika Graf (Rosenheim)
Berichterstatteerin

