

1820

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf
eines Bundesgesetzes über Betäubungsmittel.

(Vom 12. Februar 1924.)

Wir haben den eidgenössischen Räten soeben eine Botschaft vorgelegt, durch welche wir sie ersuchen, die internationale Übereinkunft über das Opium, die 1912 im Haag abgeschlossen und 1913 von der Schweiz unterzeichnet wurde, zu genehmigen.

Diese Übereinkunft verlangt, wie wir auseinandersetzen, von den Staaten, die sie ratifiziert haben, die Einführung einer strengen Reglementierung der Einfuhr und Ausfuhr, der Fabrikation und des Handels mit Betäubungsmitteln, zum Zwecke, die missbräuchliche Verwendung und die daraus sich ergebenden Übelstände zu bekämpfen. Es ist deshalb, sobald man die Ratifikation dieses internationalen Vertrages ins Auge fasst, zweckmässig, zugleich an seine Durchführung zu denken und wenigstens in den leitenden Grundsätzen die dazu notwendige Gesetzgebung vorzubereiten.

Die erste Frage, die wir zu prüfen haben, ist die, auf welcher Grundlage diese Gesetzgebung aufgebaut werden soll?

Die einzig logische Lösung der Frage schien auf den ersten Blick die, den Kantonen die Durchführung der Reglementierung dieser Materie vollständig zu überlassen, da die Gesetzgebung über den Handel mit Arzneimitteln bis jetzt in ihrer ausschliesslichen Kompetenz liegt. Aber es schien uns, dass man mit einem derartigen Vorgehen schwerlich eine wirksame Kontrolle erzielen würde, wie sie der eigentliche Zweck der Haager Übereinkunft ist. Die kantonalen Gesetze werden immer, trotz allen Anstrengungen

zu einer gewissen Vereinheitlichung, von einem Kanton zum andern Abweichungen aufweisen, da sie von der verschiedenen Denkart, verschiedenen Auffassungen und Gebräuchen beeinflusst werden; dasselbe zeigt sich in ihrer Durchführung. Es würde übrigens in einer Materie, die mehr als jede andere zu Missbräuchen und betrügerischen Manipulationen Anlass gibt, das Fernbleiben eines einzigen Kantons genügen, um alles, was die andern Kantone vorgekehrt hätten, illusorisch zu machen und die ganze Kontrolle, die wir einrichten möchten, zum grössten Teil oder sogar gänzlich ihrer Wirksamkeit zu berauben.

Es scheint uns deshalb wünschbar, dass die Frage durch ein Bundesgesetz geregelt werde. Wir nehmen gerne an, dass die Kantone darüber froh sein werden, wenn der Bund ihnen die Mittel an die Hand gibt, Missbräuche, deren Gefahr einige unter ihnen schon erkannt haben, zu unterdrücken; dass ferner diejenigen, die schon Gesetze erlassen haben, die den gegenwärtigen Verhältnissen angepasst und aus dem Wunsche, diese Missbräuche zu verhindern, entsprungen sind, die Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens, gestützt auf eine einheitliche Gesetzgebung, einsehen werden. Dann erhebt sich aber eine weitere Frage: Hat der Bund das Recht, über diese Materie zu legisfrieren? In unserer Botschaft zur Ratifikation der Haager Konvention haben wir bereits zu dieser Frage Stellung genommen und haben die Gründe angegeben, aus denen wir die Anwendung des Artikels 69 der Bundesverfassung in dieser Sache für berechtigt halten. Wir wollen nicht auf die von uns aufgeführte Begründung zurückkommen; nur auf einen Punkt dieser Begründung möchten wir nachdrücklich hinweisen, nämlich darauf, was wir denjenigen geantwortet haben, die nicht dem Sinn, sondern dem Buchstaben des Artikels 69 gemäss behaupten, dieser Artikel beziehe sich nur auf die Infektionskrankheiten (d. h. die übertragbaren Krankheiten) und sei in keiner Weise auf den Kampf gegen Morphinismus und Kokainismus anwendbar. Es genügt, sagten wir in unseren Ausführungen über die Haager Konvention nach den Erläuterungen über den Wortlaut dieses Artikels, dass man die Botschaft des Bundesrates vom 20. Dezember 1911 zur Revision des Artikels 69 gelesen hat, um sich über die Absicht des Gesetzgebers klar zu werden. Wir finden dort auf Seite 8 dieses Schriftstückes:

„Übrigens leidet bei stark verbreiteten und bösartigen, wenn auch nicht übertragbaren oder als solche erwiesenen Krankheiten die Bevölkerung durch Menschenverluste, Schä-

digung der Gesundheit, Arbeits- und Wehrkraft nicht minder als bei den übertragbaren Erkrankungen. Die Mitwirkung des Bundes behufs Verhütung und Bekämpfung dieser stark verbreiteten und bösartigen Krankheiten dürfte daher ebenso angezeigt sein, als bei den ersteren.

Wir empfehlen ihnen deshalb, dem Bund im neuen Artikel 69 der Bundesverfassung die Möglichkeit einzuräumen, nicht nur gegen übertragbare, sondern auch gegen stark verbreitete und bösartige Krankheiten einzuschreiten.“

Die Bundesversammlung hat diesen Standpunkt zu dem ihrigen gemacht, indem sie die Vorschläge des Bundesrates annahm, und infolgedessen schienen uns die Absichten des Gesetzgebers bezüglich des Gebietes der Anwendung des Art. 69 vollständig klar. Es wird ausdrücklich gesagt, dass der Bund ermächtigt werden soll, nicht nur gegen übertragbare Krankheiten Massnahmen zu treffen, sondern auch gegen andere, an denen die Bevölkerung durch „Schädigung der Gesundheit, Arbeits- und Wehrkraft“ leidet. Unter diese Krankheiten müssen bei dem heutigen Stand der Dinge ganz bestimmt auch Morphinismus und Kokainismus gezählt werden, und die Ausführungen der Botschaft vom 20. Dezember 1911 sind unseres Erachtens ein treffliches Argument für unsere Auffassung, dass der Art. 69 darauf angewendet und als Grundlage für ein Bundesgesetz über den Handel mit Betäubungsmitteln dienen kann.

Das Recht des Bundes, über den Handel mit Betäubungsmitteln zu legiferieren, ist damit für uns erwiesen, und wir müssen uns nun fragen, in welcher Weise von diesem Recht Gebrauch gemacht werden soll. Wir hätten die Räte ersuchen können, nach vollzogener Genehmigung der Haager Übereinkunft uns Vollmacht zu erteilen zur Anordnung der nötigen Massnahmen über ihre Durchführung. Es schien uns aber passender und unsern parlamentarischen Gebräuchen besser entsprechend, der Bundesversammlung die Möglichkeit zu geben, sich in voller Kenntnis der Sachlage zu äussern, und Ihnen anzugeben, welches nach unserer Ansicht die leitenden Grundsätze sind, die der neuen Gesetzgebung als Grundlage zu dienen haben. Wir haben deshalb unser Departement des Innern beauftragt, einen Entwurf zu einem Gesetz über den Handel mit Betäubungsmitteln auszuarbeiten, in dem diese Grundsätze formuliert werden sollten.

Vor der endgültigen Feststellung des Textes dieses Entwurfes hat es aber dieses Departement für nötig erachtet, eine erste Redaktion desselben den Kantonsregierungen zu unterbreiten; in

erster Linie, weil es sich um eine Materie handelt, die bis jetzt ausschliesslich in den Bereich der kantonalen Gesetzgebung gehörte, und dann auch, weil eine vorgängige Zustimmung der Kantone, wie ihm schien, in weitem Masse die Besprechung im Schosse der Bundesversammlung erleichtern musste.

Diese Umfrage, auf die 20 Kantone geantwortet haben, hat gezeigt, dass sie in ihrer grossen Mehrheit dem ihnen vorgelegten Entwurf zustimmten. Nur drei Kantone, Zürich, Basel und Neuenburg, haben Zweifel über seine Verfassungsmässigkeit geäussert. Sie haben gleichzeitig verlangt, und mit ihnen der Kanton Aargau, dass, wenn die Frage in dem von uns vorgeschlagenen Sinne entschieden würde, das Gesetz einen möglichst grossen Anteil an seiner Durchführung den Kantonen überlassen würde. Im übrigen bezogen sich die Kritik und die Bemerkungen der Kantone nur auf Detailfragen. Was die Kantonsregierungen anbetrifft, die nicht geantwortet haben, glaubten wir annehmen zu dürfen, dass ihr Stillschweigen Zustimmung bedeute.

Unser Departement des Innern hat nach Kenntnisnahme der Ergebnisse dieser Umfrage seinen Entwurf revidiert und abgeändert in einer Weise, die in weitestem Masse den Bemerkungen und Vorschlägen der Kantonsregierungen Rechnung trägt, mit Ausnahme derjenigen, die sich auf die Verfassungsmässigkeit beziehen, deren Entscheidung ausschliesslich der Bundesversammlung zusteht. Der endgültige Wortlaut dieses Entwurfes liegt ihr heute vor.

Unser Gesetzesentwurf legt, wie wir schon gesagt haben, nur die allgemeinen Grundsätze fest und überlässt es dem Bundesrat, auf dem Verordnungswege die Einzelheiten seiner Durchführung zu regeln. Dieses Vorgehen ist nicht neu: es ist dasjenige, das im allgemeinen für die Mehrzahl der gegenwärtig in Kraft stehenden eidgenössischen Gesetze angewendet wurde; es ist bedeutend anpassungsfähiger als ein anderes, das darin bestehen würde, dass das Gesetz mit allen Einzelheiten der Durchführung angefüllt würde, und wird uns gestatten, seine Bestimmungen den Notwendigkeiten, die sich aus einer Änderung der Verhältnisse ergeben können, anzupassen, ohne zu einer periodischen Revision des Gesetzes selber gezwungen zu sein.

Das Gesetz muss die Fabrikation, die Ein- und Ausfuhr und in allgemeinen Grundsätzen den Verkehr mit Betäubungsmitteln reglementieren. Wie kann nun durch diese Reglementierung die wirksame Kontrolle, die wir einführen wollen, erzielt werden? Nach unserer Ansicht gibt es dafür nur ein Mittel; es besteht

darin, den Verkehr in seiner Gesamtheit dem System der vorgängigen Bewilligung zu unterstellen: Bewilligung für die Fabrikation, Bewilligung für den Verkauf im grossen und im kleinen, Bewilligung für die Ein- und Ausfuhr. Mit Hilfe dieses Mittels werden wir dazu kommen, irgendwelche Quantität eines Betäubungsmittels vom Momente, wo es aus der Fabrik kommt oder in die Schweiz eingeführt wird bis zum Augenblick, in dem es beim Verbraucher, d. h. beim Kranken, anlangt, zu verfolgen. Wir werden in gleicher Weise auch auf die Ausfuhr die genaue Kontrolle ausüben können, zu der wir uns kraft der Bestimmungen der Haager Konvention verpflichtet haben. Jedes andere Vorgehen wäre nach unserer Ansicht untunlich. Es erscheint uns unnötig, uns weiter über diesen Punkt auszulassen, und wir schliessen hier unsere allgemeinen Betrachtungen, um Ihnen einen kurzen Kommentar zu den einzelnen Artikeln unseres Gesetzesentwurfes zu geben.

Der *Artikel 1* bezeichnet die Produkte, auf welche die Bestimmungen des Gesetzes Anwendung finden: es sind dieselben, die in der Haager Konvention erwähnt sind; wir haben noch die Kokablätter hinzugefügt. Es schien uns in der Tat notwendig, da wir die Produktion des Kokain überwachen wollen, zu erfahren, in welchen Mengen die Droge, aus der man es herstellt, importiert und verarbeitet wird, und zu diesem Zwecke die Kokablätter derselben Kontrolle zu unterziehen wie das Rohopium, das zur Herstellung des Morphins dient.

Eine Bestimmung dieses Artikels ermächtigt den Bundesrat, auf dem Verordnungswege die Bestimmungen des Gesetzes auf jedes neue Derivat des Morphins, des Kokains und ihrer Salze, auf jedes andere Alkaloid des Opiums und alle andern Präparate auszudehnen, die zu ähnlichem Missbrauch Anlass geben oder ähnliche schädliche Wirkungen haben wie die genannten. Diese Bestimmung scheint uns notwendig, um zu verhüten, dass das Gesetz jedesmal einer Revision unterzogen werden müsste, wenn die Liste der Produkte, auf die es sich bezieht, geändert oder ergänzt würde. Es ist aber klar — und der Artikel weist ausdrücklich darauf hin — dass, bevor ein neues Mittel den Vorschriften des Gesetzes unterworfen werden kann, zuerst seine Schädlichkeit und die Möglichkeit einer missbräuchlichen Verwendung, mit ähnlichen Folgen wie bei dem Morphinismus und dem Kokainismus, nachgewiesen werden müsste. Es ist dies übrigens eine Bestimmung, die fast wörtlich aus der Haager Konvention herübergenommen wurde; wir haben ihr indessen einen etwas allgemeineren Charakter gegeben, der ihre Anwendung nicht nur

auf Opium, Kokain und ihre Derivate, sondern auch auf andere ähnlich wirkende pharmazeutische Produkte gestattet. Es ist tatsächlich nicht ausgeschlossen, dass, nachdem einmal durch unser Gesetz der Missbrauch der gebräuchlichen Betäubungsmittel eingeschränkt und — hoffen wir es — ausgerottet ist, andere pharmazeutische Produkte gefunden werden, die die gleichen Wirkungen hervorrufen, wie sie von den Morphin- und Kokainsüchtigen angestrebt werden, und dass daraus neue gefährliche Toxikomanien entstehen. Es kann also von Nutzen sein, schon jetzt diese Eventualität in Betracht zu ziehen, um ein unverzügliches Einschreiten der Behörden zu ermöglichen, ohne dass eine Revision des Gesetzes notwendig ist.

Der *Artikel 2* ist, wenigstens vom administrativen Gesichtspunkt aus, der Grundpfeiler des ganzen Gesetzes. Er bestimmt die Verteilung der Kontrollmassnahmen zwischen Bundesbehörden und Kantonsbehörden. Um den von den Kantonsregierungen anlässlich der Umfrage, deren Ergebnisse wir weiter oben resümiert haben, geäusserten Wünschen Rechnung zu tragen, schlagen wir vor, dass der Inlandhandel durch die kantonalen Behörden kontrolliert werden soll, immerhin unter der Überwachung des Bundes, eine Überwachung, die uns unerlässlich scheint, vorerst um die Einheitlichkeit und Wirksamkeit der Kontrolle zu gewährleisten, dann aber auch, damit wir uns mit gewissen Forderungen der Haager Konvention, deren Durchführung der Bundesrat sichern muss, in Einklang setzen können. Wir werden auf diesen Punkt noch zurückkommen. Was die Ein- und Ausfuhr, d. h. den Aussenhandel anbetrifft, scheint es uns kaum notwendig, darauf aufmerksam zu machen, dass nur der Bund eine wirksame Kontrolle ausüben können, da ihm die administrativen Organe unterstellt sind, denen ihre Ausführung anvertraut werden wird.

Der *Artikel 3* bezieht sich auf die Fabrikation und den Handel, die er von einer von der zuständigen kantonalen Behörde erteilten Bewilligung abhängig macht. Wenn wir es für gut erachtet haben, in diesem Punkte den von einigen Kantonsregierungen ausgedrückten Wünschen entgegenzukommen und ihnen das Recht, die Bewilligungen zu erteilen — das wir zuerst der Bundesbehörde reservieren wollten — einzuräumen, so werden wir immerhin verlangen müssen, dass diese Bewilligungen von einer durch uns bezeichneten eidgenössischen Amtsstelle gegengezeichnet werden, und zwar aus einem zwingenden Grunde: eine der Bestimmungen der Haager Konvention, die in Artikel 8 unseres Entwurfes aufgeführt wird, sieht tatsächlich vor, dass die Ausfuhr nach Ländern,

die der Konvention beigetreten sind, nur an diejenigen Personen gestattet sein soll, die im Besitze der durch die Gesetze des Einfuhrlandes vorgesehenen Bewilligungen sind. Daraus geht hervor, dass die Bewilligungen, von denen im Artikel 3 die Rede ist, nicht eine Angelegenheit von rein internem Charakter sind; ihre Geltung geht über die Grenze unseres Landes hinaus. Somit werden die schweizerischen Firmen, die von den in der Haager Konvention erwähnten Produkten einzuführen wünschen, das nicht können, wenn sie nicht durch eine schweizerische Behörde die Bewilligung bekommen haben, mit diesen Produkten Handel zu treiben. Die Bewilligungen müssen also den der Konvention beigetretenen Staaten mitgeteilt werden. Es ist uns nun bekannt, dass gewisse fremde Staaten — aus Gründen, die wir hier nicht zu untersuchen haben — Schwierigkeiten machen könnten, wenn es sich für sie darum handeln würde, die Gültigkeit einer von einer kantonalen Behörde erteilten Bewilligung anzuerkennen, während indessen diese Staaten gezwungen sind, Bewilligungen, die vom Bund ausgestellt sind, der die Konvention unterzeichnet hat und für ihre Durchführung verantwortlich ist, als gültig zu betrachten. Wenn wir also verlangen müssen, dass die kantonalen Bewilligungen durch die Bundesbehörde gegengezeichnet werden, so geschieht das im eigensten Interesse unserer Industrie und unseres Handels, es geschieht, um ihnen gewisse Schwierigkeiten zu ersparen, die schon jetzt zutage getreten sind und deren Folgen für sie nicht ohne Unannehmlichkeiten wären. Es ist dies ein Punkt von tatsächlicher Wichtigkeit, den wir durch eine besondere Bestimmung der in Absatz 2 des Artikels 3 vorgesehenen Ausführungsbestimmungen zu regeln gedenken, gemäss dem der Bundesrat auf dem Verordnungswege die Form, den Inhalt und die Gültigkeitsdauer der Bewilligungen zu bestimmen hat.

Die Bewilligungen, die wir soeben erwähnten, interessieren namentlich die Fabrikanten und Grossisten. Was den Detailhandel anbetrifft, so nimmt er eine besondere Stellung ein. In Wirklichkeit geht dieser Handel in den Apotheken vor sich, denn nur der Apotheker darf die unter das Gesetz fallenden Produkte an das Publikum abgeben. Nun ist der Apotheker durch die Tatsache, dass ihm die Bewilligung zur Führung einer Apotheke erteilt wurde — und diese Bewilligung wird in allen kantonalen Gesetzgebungen gefordert —, ohne weiteres auch ermächtigt, Medikamente abzugeben, mit Einschluss derjenigen, mit denen wir uns hier beschäftigen. Es kommt also darauf hinaus, dass für ihn die Bewilligung schon in den kantonalen Gesetzen enthalten ist, und es wäre daher eine überflüssige Massregel, ihm

noch die Einholung einer besondern Bewilligung für den Handel mit Betäubungsmitteln aufzuerlegen. Der *Artikel 4* unseres Entwurfes entbindet deshalb die Apotheker ausdrücklich von der Verpflichtung zur Einholung einer Bewilligung, aber wir haben, um jeden Missbrauch zu verhüten, darauf Bedacht genommen, zu erklären, dass sie die Betäubungsmittel nur nach Massgabe des der Ausübung ihres Berufes entsprechenden Bedarfs anschaffen, lagern und abgeben dürfen, unter Vorbehalt der kantonalen Gesetze. Wir haben den Apothekern gleichgestellt die praktizierenden Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte, denen die Gesetze verschiedener Kantone unter gewissen näher bezeichneten Bedingungen — wenn z. B. in einem gegebenen Umkreis keine Apotheke vorhanden ist — die Abgabe von Medikamenten an ihre Kundschaft gestatten.

Der *Artikel 5* nimmt Bezug auf spezielle Verhältnisse, die mit dem eigentlichen Handel nicht in Verbindung stehen: auf die wissenschaftlichen Institute und Spitäler. Was die ersteren anbelangt, scheint es klar, dass sie ermächtigt werden sollen, die für ihre wissenschaftlichen Forschungen notwendigen Mengen von Betäubungsmitteln zu erwerben, zu lagern und zu verbrauchen. Bei den Spitälern könnte man sich fragen, ob es notwendig ist, von ihnen die Einholung einer Bewilligung zu verlangen. Es sind solche unter ihnen, die mit kompletten Apotheken versehen sind, die von diplomiertem Personal geleitet werden und in gewissem Masse einer öffentlichen Apotheke gleichgestellt werden können; wir nehmen für Fälle dieser Art an, dass die Kantonsbehörde die Einholung der Bewilligung erlassen kann, wenn sie es für gut und möglich hält. Andere Spitäler aber — abgesehen von denjenigen, die alle ihre Arzneien von einer Apotheke der Ortschaft anfertigen lassen — besitzen nur unvollständig ausgerüstete Apotheken ohne diplomiertes Personal; für diese scheint uns eine Bewilligung notwendig, als erste Bedingung einer genauen Kontrolle, der diese Etablissements unterworfen werden müssen.

Die Bestimmungen des *Artikels 6* (Lieferung der Ware nur auf Vorweisung eines von der zuständigen kantonalen Behörde visierten Bestellscheines) und *Artikels 7* (Auferlegung der Verpflichtung für alle am Verkehr mit Betäubungsmitteln Interessierten zur Führung von Lagerbüchern) sind die direkte Folge des Systems der Bewilligungen. Es sind die Bestimmungen, die sich auf die eigentliche Kontrolle beziehen und mit deren Hilfe es möglich sein wird, irgendwelche Quantität von Betäubungsmitteln auf ihrem Gange von einem Inhaber zum andern zu verfolgen. Wir haben uns zuerst gefragt, ob diesen Bestimmungen nicht eher in den Ausführungsverordnungen ihr Platz anzuweisen sei; es schien

uns aber nach reiflicher Erwägung, sie seien wichtig genug, um im Gesetze selber Aufnahme zu finden.

Eine besondere Bestimmung des *Artikels 6* ermächtigt den Bundesrat, das Dispensieren, d. h. den Kleinhandel mit Betäubungsmitteln zu Heilzwecken durch die in Artikel 4 bezeichneten Firmen und Personen auf dem Verordnungswege zu regeln. Es handelt sich hier um die Apotheker und die ihnen gleichgestellten praktizierenden Medizinalpersonen. Wir erwähnten schon früher, dass die einen wie die andern von der Einholung der Bewilligung befreit werden sollten und erklärten auch weshalb. Andererseits hielten wir es aber für nützlich, wenn mit einiger Genauigkeit, ohne auf das Gebiet der kantonalen Gesetze, die für die Ausübung des Apothekerberufes begleitend sind, überzugreifen, die Bedingungen, unter denen die Abgabe von Betäubungsmitteln vor sich gehen sollte, festgesetzt würden, um so die Kontrolle zu erleichtern und wirksam zu machen. Vorfälle aus jüngster Zeit, die wir — wir möchten das betonen — für Ausnahmen halten, haben gezeigt, wie notwendig tatsächlich eine Kontrolle ist.

Bis hierher haben wir uns nur mit dem Inlandhandel zu beschäftigen gehabt. Mit dem *Artikel 8* gehen wir zum Aussenhandel über. Dieser Artikel macht jede Einfuhr und jede Ausfuhr von einer vorher einzuholenden Bewilligung abhängig, die direkt vom Bundesrat erteilt werden soll. Wir haben schon oben gesagt, warum wir es für logisch halten, dass die Überwachung der Einfuhr und der Ausfuhr ausschliesslich der Bundesbehörde überlassen sein soll, da die Organe dieser Behörde sie durchführen müssen. Und wir können nur das, was wir bei Besprechung des Artikels 3 von der Notwendigkeit der eidgenössischen Bewilligung für alles, was den Aussenhandel betrifft, gesagt haben, wiederholen. Aber selbstverständlich — der Artikel 7 sieht es ausdrücklich vor — wird die eidgenössische Behörde nie eine Ein- oder Ausfuhrbewilligung erteilen, ohne die Ansicht der direkt interessierten kantonalen Behörde eingeholt zu haben.

Der *Artikel 9*, der ohne Einschränkung jeglichen Verkehr mit präpariertem Opium (Rauchopium) verbietet, benötigt keinen Kommentar, da das präparierte Opium für Handel und Industrie unseres Landes keine Wichtigkeit hat und die Schweiz alles Interesse hat, dass der Gebrauch dieser Droge bei uns nicht eingeführt werde.

Der *Artikel 10* kann ebenfalls einen Kommentar entbehren; er enthält eine Bestimmung administrativen und polizeilichen Charakters, die für den guten Gang der Kontrolle unerlässlich ist. Diese könnte illusorisch oder unmöglich gemacht werden,

wenn diejenigen, die damit beauftragt sind, nicht ausdrücklich mit den Rechten, die ihnen dieser Artikel überträgt, ausgerüstet wären.

Wir gehen nun über zu den Strafbestimmungen (*Art. 11 bis 20*). Wir halten es nicht für notwendig, auf die Einzelheiten jedes dieser Artikel einzugehen, möchten aber Ihre Aufmerksamkeit ganz besonders auf diejenigen lenken, in denen die Strafen festgesetzt sind, denen die Personen unterworfen werden sollen, die sich direkt gegen die Bestimmungen des Gesetzes vergehen. Wenn dieses wirksam sein soll, so werden Sie mit uns darin einig gehen, dass die den Delinquenten auferlegten Strafen sehr schwer sein müssen, vor allem was die Bussen anbetrifft, mit Rücksicht auf die beträchtlichen Gewinne, die der unerlaubte Handel mit Betäubungsmitteln abwirft und die Versuchung, die diese Gewinne für viele bieten; ferner auch bezüglich der Haftstrafen, denn es handelt sich um sehr schwere Vergehen in Anbetracht der unheilvollen Folgen, die sie für das Individuum und für die Allgemeinheit haben können. Man darf sich infolgedessen nicht abhalten lassen, über diejenigen, die sich dieser Vergehen schuldig machen, Gefängnisstrafen entsprechend der Schwere ihres Deliktes zu verhängen. Von diesem Gesichtspunkte aus haben wir die Strafmasse festgesetzt und halten sie nicht für übersezt.

Der *Artikel 16* sieht vor, dass die Konfiskation der Ware, als Zusatzstrafe, in den in *Art. 11* aufgeführten Fällen ausgesprochen werden soll: in Fällen von unbefugtem Verkehr mit Betäubungsmitteln und unerlaubter Lagerung derselben. Die Notwendigkeit dieser Bestimmung scheint uns klar. In der Tat muss die Ware, die den Gegenstand des Deliktes bildete, ihren Inhabern durch die zuständige Behörde weggenommen werden und soll nicht auf unerlaubten Wegen wieder in den Verkehr gebracht werden können; anders vorgehen, hiesse die Strafhandlung ihrer Kraft berauben und ihr einen guten Teil ihrer Wirksamkeit nehmen. Eine Bestimmung der Ausführungsverordnungen wird das Schicksal der konfiszierten Waren festlegen.

Die übrigen Artikel dieses Abschnittes sind nichts anderes als Bestimmungen des allgemeinen Strafrechts, die sich in allen Bundesgesetzen finden und keines Kommentars bedürfen.

Unter den Übergangsbestimmungen verweisen wir auf diejenigen des *Artikels 21*, nach denen der Bundesrat die notwendigen Verordnungen für die Durchführung des Gesetzes erlassen wird. Wir haben Ihnen schon eingangs dieser Botschaft gesagt, warum es uns unnötig schien, im Gesetze selber die Einzelheiten seiner Durchführung aufzuzählen; wir kommen darauf nicht zu-

rück. Der gleiche Artikel 21 sieht vor, dass der Bundesrat die Gebühren festsetzen wird, welche die Kantone für die Ausführung der ihnen obliegenden Kontrollen zu erheben haben werden. Wenn es auch zulässig und richtig erscheint, dass die Kantone die Mehrarbeit, die das neue Gesetz einigen ihrer Amtsstellen bringen wird, durch Erhebung von Gebühren einigermaßen ausgleichen, so halten wir es doch für notwendig, dass in der Festsetzung dieser Gebühren eine gewisse Einheitlichkeit herrsche. Aus diesem Grunde glauben wir uns das Recht vorbehalten zu müssen, diese Frage durch allgemein gültige Vorschriften zu ordnen.

Wir fügen noch bei, dass wir bei der Vorbereitung der Ausführungsverordnungen zum Gesetz nicht verfehlen werden, die Meinungsäusserungen der kantonalen Behörden und der Kreise von Industrie und Handel, die an der neuen Gesetzgebung besonders interessiert sind, einzuholen.

Das ist in grossen Zügen der Aufbau des Gesetzesentwurfes, den wir Ihnen unterbreiten.

Der Erlass eines derartigen Gesetzes ist nach unserer Ansicht unerlässlich, wenn wir die Bestimmungen der Haager Übereinkunft, um deren Genehmigung wir Sie ersuchen, loyal erfüllen wollen. Andererseits scheint uns das Interesse unserer Industrie und unseres Handels selbst ein solches Gesetz zu fordern. Dieses wird uns durch die Kontrolle, die es festsetzt, gestatten, die Rechtmässigkeit unseres Verkehrs mit Betäubungsmitteln zu gewährleisten. Es wird gewisse Schwierigkeiten beseitigen, die das Fehlen dieser Kontrolle schon jetzt bei einigen fremden Staaten für unsern Handel hervorgerufen hatte. Es gibt uns endlich die nötigen Mittel an die Hand, um in unserm Lande die Übelstände, die aus dem Missbrauch der Betäubungsmittel entstehen können und vor denen von berufener Seite gewarnt worden ist, zu bekämpfen.

Aus allen diesen Gründen ersuchen wir Sie, dem Gesetzesentwurf, den wir Ihnen unterbreiten, Ihre Genehmigung zu erteilen.

Genehmigen Sie, hochgeehrter Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung!

Bern, den 12. Februar 1924.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,
Der Bundespräsident:
Chuard.

Der Bundeskanzler:
Steiger.

Bundesgesetz
betreffend
Betäubungsmittel.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
in Ausführung der internationalen Opiumkonvention vom
23. Januar 1912,
gestützt auf Art. 69 der Bundesverfassung,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 1924,
beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen.

Art. 1.

Der Beaufsichtigung nach Massgabe dieses Gesetzes unterliegen die Herstellung, die Verarbeitung, die Einfuhr, die Ausfuhr, die Lagerung, der Besitz, der Kauf und Verkauf und die Abgabe folgender Stoffe:

Opium in allen seinen Formen,

Morphin und seine Salze, sowie Präparate, welche mehr als 0,2 % Morphin enthalten,

Diacetylmorphin (Heroin) und seine Salze, sowie Präparate, welche mehr als 0,1 % Diacetylmorphin enthalten,

Kokablätter,

Kokain und seine Salze, sowie Präparate, welche mehr als 0,1 % Kokain enthalten.

Der Bundesrat ist befugt, auf dem Verordnungswege die Bestimmungen dieses Gesetzes auf jedes neue Derivat des Morphins, des Kokains oder ihrer Salze, auf jedes andere Alkaloid des Opiums und auf alle anderen pharmazeutischen Präparate auszu dehnen, die nach dem Ergebnis wissenschaftlicher Untersuchungen

zu ähnlichem Missbrauch Anlass geben und ähnliche schädliche Wirkungen haben wie Morphin, Diacetylmorphin (Heroin) und Kokain.

Art. 2.

Die in Art. 1 vorgesehene Aufsicht wird ausgeübt:

1. im Innern des Landes durch die Kantone unter der Oberaufsicht des Bundes;
2. an der Grenze (Ein- und Ausfuhr) durch den Bund.

Art. 3.

Die Firmen und Personen, welche die in Art. 1 bezeichneten Stoffe herstellen oder damit Handel treiben wollen, bedürfen einer Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde.

Der Bundesrat wird auf dem Verordnungswege die Form, den Inhalt und die Gültigkeitsdauer der zu erteilenden Bewilligungen, sowie die Voraussetzungen für die Erteilung und den Entzug von solchen bestimmen.

Art. 4.

Öffentliche Apotheken, Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte sind ohne besondere Bewilligung befugt, die in Art. 1 bezeichneten Stoffe nach Massgabe des Bedarfs ihrer Berufsausübung zu erwerben, zu lagern, zu verwenden und abzugeben, unter Vorbehalt der kantonalen Gesetzgebung.

Art. 5.

Anstalten und Institute, die der Krankenbehandlung oder der wissenschaftlichen Forschung dienen, können von der zuständigen kantonalen Behörde die Bewilligung erhalten, die in Art. 1 bezeichneten Stoffe nach Massgabe des Bedarfs ihres Betriebes zu erwerben, zu lagern und zu verwenden.

Art. 6.

Die in Art. 3 erwähnten Firmen und Personen dürfen die in Art. 1 bezeichneten Stoffe nur auf Grund eines von der zuständigen kantonalen Behörde genehmigten Bestellscheines abgeben, in welchem der Name des Bezügers, sowie Art und Menge der abzugebenden Stoffe genau zu bezeichnen sind.

Der Bundesrat ist befugt, auf dem Verordnungswege die näheren Bestimmungen über die Detailabgabe dieser Stoffe zu Heilzwecken durch die in Art. 4 genannten Firmen und Personen zu erlassen.

Art. 7.

Firmen, Personen und Anstalten, die eine Bewilligung gemäss Art. 3 und 5 besitzen, sowie Firmen und Personen, welche gemäss Art. 4 einer Bewilligung nicht bedürfen, sind verpflichtet, ein besonderes Lagerbuch zu führen. In dieses Lagerbuch sind der Bestand, der Ein- und Ausgang und die Art der Verarbeitung der unter Art. 1 fallenden Stoffe einzutragen.

Art. 8.

Jede Ein- und Ausfuhr der in Art. 1 bezeichneten Stoffe bedarf einer Bewilligung des Bundesrates. Diese Bewilligung wird auf Antrag der zuständigen kantonalen Behörde erteilt.

Die Erlaubnis zur Ausfuhr nach den Ländern, Besitzungen, Kolonien und gepachteten Gebieten der Staaten, die der internationalen Opiumkonvention beigetreten sind, kann nur erteilt werden, wenn der Empfänger der Ware die durch die Gesetze oder Verordnungen des Einfuhrlandes vorgesehene Erlaubnis erhalten hat.

Art. 9.

Die Ein- und Ausfuhr sowie die Herstellung und das Inverkehrbringen von präpariertem Opium (Rauchopium) und dessen Rückständen (Dross etc.) sind verboten.

Art. 10.

Die der Aufsicht unterworfenen Firmen, Personen und Anstalten sind verpflichtet, den Aufsichtsorganen der Kantone ihre Räumlichkeiten zu öffnen, ihnen die Lagerbestände der in vorliegendem Gesetze bezeichneten Stoffe, sowie die in Art. 7 vorgeschriebenen Lagerbücher zur Prüfung vorzulegen.

II. Strafbestimmungen.

Art. 11.

Wer unbefugterweise die in Art. 1 bezeichneten Stoffe herstellt, verarbeitet, einführt, ausführt, kauft, besitzt, lagert, verkauft oder abgibt, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder Busse bis zu Fr. 10,000 bestraft. Beide Bussen können miteinander verbunden werden.

Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Busse bis zu Fr. 2000.

Vorbehalten bleiben die kantonalen Bestimmungen über Bestrafung von Verbrechen oder Vergehen gegen die Gesundheit oder das Leben.

Art. 12.

Wer die in Art. 7 vorgeschriebenen Lagerbücher mangelhaft führt oder unrichtige Angaben darin einträgt, wird mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Busse bis zu Fr. 5000 bestraft.

Art. 13.

Wer die Ausführung der Kontrolle durch die zuständigen Aufsichtsorgane verhindert oder erschwert, wird mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Busse bis zu Fr. 5000 bestraft.

Art. 14.

Bei Beurteilung von Verbrechen oder Übertretungen im Sinne dieses Gesetzes finden die allgemeinen Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Bundesstrafrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 4. Februar 1853, Anwendung.

Art. 15.

Im Rückfall kann der Richter die angedrohten Strafen bis auf das Doppelte erhöhen.

Rückfall liegt dann vor, wenn jemand, der durch rechtskräftiges Urteil der Übertretung von Art. 11 bis 13 schuldig erklärt wurde, innert drei Jahren, vom Beginn des Urteils an gerechnet, eine solche Übertretung wieder begeht.

Art. 16.

Als Zusatz zu den durch Art. 11 vorgesehenen Strafen spricht die zuständige Behörde die Konfiskation der Ware aus. Die Konfiskation kann auch erfolgen im Falle der Freisprechung oder der Einstellung des Verfahrens.

Die Polizeibehörden sind gehalten, vorsorgliche Massnahmen (Beschlagnahme) zu treffen, um die Konfiskation zu ermöglichen.

Art. 17.

Die Strafverfolgung und die Beurteilung der Übertretungen dieses Gesetzes liegt den Kantonen ob.

Sämtliche Gerichtsurteile, Strafbescheide von Verwaltungsbehörden und Entscheide von Überweisungsbehörden, die von kantonalen Behörden auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, sind durch die Kantonsregierungen sofort nach Erlass zuhänden des Bundesrates der Bundesanwaltschaft unentgeltlich einzusenden.

Art. 18.

Die Strafverfolgung erfolgt entweder am Orte, wo das Vergehen begangen worden ist, oder am Wohnort des Angeschuldigten. In keinem Falle dürfen für das gleiche Vergehen mehrere strafrechtliche Verfolgungen eintreten. Das Verfahren ist an dem Orte durchzuführen, an welchem es zuerst eröffnet wurde.

Das Verfahren gegen Gehilfen oder Begünstiger findet zu gleicher Zeit und vor dem nämlichen Richter statt wie dasjenige gegen den Haupturheber.

Art. 19.

Wenn ein Vergehen in mehreren Kantonen begangen wurde, so hat derjenige Kanton, in welchem das Verfahren zuerst eröffnet wurde, das Recht, die Stellung und nötigenfalls die Auslieferung aller Mitschuldigen aus andern Kantonen behufs Beurteilung zu verlangen oder diese Kantone zur Zusicherung des Urteilvollzuges zu veranlassen.

Wenn ein Täter mehrere zusammenhängende Delikte in verschiedenen Kantonen verübt hat, so soll über ihn nach eben diesen Grundsätzen in einem und demselben Verfahren entschieden werden.

Art. 20.

Das Bundesgericht entscheidet als Staatsgerichtshof über Streitigkeiten, die sich aus der Anwendung von Art. 18 und 19 ergeben.

III. Schlussbestimmungen.

Art. 21.

Der Bundesrat erlässt die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Verordnungen.

Er bestimmt die Gebühren, die die Kantone für die Beaufsichtigung des Verkehrs mit Betäubungsmitteln erheben können.

Art. 22.

Die Kantone sind verpflichtet, die notwendigen Vorschriften zur Ausführung des gegenwärtigen Gesetzes und der in Art. 21 vorgesehenen Verordnungen zu erlassen. Diese Vorschriften unterliegen der Genehmigung des Bundesrates.

Art. 23.

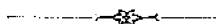
Die Kantonsregierungen erstatten dem Bundesrat alljährlich Bericht über die Ausführung des Gesetzes und die dabei gemachten Beobachtungen.

Art. 24.

Die Bestimmungen eidgenössischer und kantonaler Gesetze und Verordnungen, welche mit diesem Gesetze in Widerspruch stehen, sind aufgehoben.

Art. 25.

Der Bundesrat ist beauftragt, den Beginn der Wirksamkeit dieses Gesetzes zu bestimmen.



Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Betäubungsmittel. (Vom 12. Februar 1924.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1924
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1820
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.02.1924
Date	
Data	
Seite	279-295
Page	
Pagina	
Ref. No	10 028 963

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.