

# Bundesblatt

79. Jahrgang.

Bern, den 7. Dezember 1927.

Band II.

*Erscheint wöchentlich. Preis 20 Franken im Jahr, 10 Franken im Halbjahr, zuzüglich Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.*  
*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzeile oder deren Raum. — Inserate franko an Stämpfli & Cie. in Bern.*

2257

## Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Genehmigung des am 19. Februar 1925 in Genf abgeschlossenen internationalen Abkommens über die Betäubungsmittel.

(Vom 5. Dezember 1927.)

### Mängel und Lücken des internationalen Opiumabkommens vom 23. Januar 1912.

Der Bundesrat hat in der Botschaft, die er am 8. Februar 1924 an die Bundesversammlung richtete und in der er Genehmigung des am 23. Januar 1912 im Haag abgeschlossenen internationalen Opiumabkommens beantragte, die Unvollkommenheit des letztern keineswegs verhehlt. Er wies sogar ausdrücklich auf einige der offenkundigsten Mängel hin. Mehrere derselben sind denn auch derart, dass die eidgenössischen Räte einverstanden waren, ohne dass die Schweiz irgendwelche vertraglichen Verpflichtungen in dieser Hinsicht gehabt hätte, Abhilfe zu schaffen durch Annahme eines Gesetzes über die Betäubungsmittel, das in mancher Beziehung weiter geht als die Konvention. Folgendes sind die hauptsächlichsten Mängel und Lücken des Opiumabkommens:

1. Die Haager Akte sieht zwar ein Überwachungssystem für das Rohopium vor, bestimmt aber nichts Ähnliches für die Koka. Und doch gehört dieses Erzeugnis so gut wie jenes zu den beiden Rohstoffen, die zur Herstellung der Betäubungsmittel dienen. Der schweizerische Gesetzgeber sah mit Recht in dieser ungleichen Behandlung, die das Abkommen dem Rohopium und der Koka zuteil werden lässt, eine Anomalie. Das Bundesgesetz vom 2. Oktober 1924 beseitigte diesen Zustand für unser Land, indem es den Handel mit Rohopium und denjenigen mit Kokablättern denselben Vorschriften unterstellte.

2. Artikel 6 des Haager Abkommens verpflichtet die an dieser Konvention beteiligten Staaten, Massnahmen zu treffen zum Zwecke der «allmählichen und wirksamen Unterdrückung» der Herstellung, des Vertriebes im Inland und der Verwendung von zubereitetem Opium. Da diese Bestimmung jedoch nicht

angibt, innerhalb welcher Frist die Unterdrückung zu erfolgen hat, könnten sich die Staaten ohne Schwierigkeit ihren Verpflichtungen entziehen, wenn sie ein Interesse daran hätten.

3. Gemäss Artikel 9 sind die Vertragsmächte gehalten, Herstellung, Verkauf und Verwendung der Drogen auf den medizinischen und gesetzmässigen Gebrauch zu beschränken. Es wäre verhältnismässig leicht, diese Beschränkung durchzuführen, wenn sämtliche Länder die betreffenden Stoffe herstellten und jedes nur für seine eigenen Bedürfnisse zu sorgen hätte. Tatsächlich ist es nun aber ganz anders bestellt. Die Anzahl der erzeugenden Staaten ist viel geringer als jene der ausschliesslichen Verbrauchsländer. Dies hat zur Folge, dass die Industrie nicht nur den Inlandsbedarf zu decken hat, sondern auch, und zwar oft in erster Linie, für den internationalen Markt liefert. Für die Schweiz z. B. stellt das Ausland den weitaus grössten Teil ihres Absatzgebietes dar. Man mag zugeben, dass ein Land ungefähr feststellen kann, welche Menge es benötigt, und sich durch Anlegen von Vorräten für fast alle möglichen Fälle vorsehen kann. Die Sache wird aber äusserst schwierig, wenn nicht gar unmöglich, sobald es sich um eine grosse Anzahl Länder handelt und dazu noch ein Faktor tritt, der mit dem Handel gegeben ist: die Konkurrenz. Diese wenigen Tatsachen, auf die wir anlässlich unserer Ausführungen über das Kontingentierungssystem noch näher eingetreten werden, zeigen deutlich genug, dass die Anwendung des Artikels 9 der Opiumkonvention auf beträchtliche Schwierigkeiten stösst.

4. Nach Artikel 13 müssen die Personen, die Betäubungsmittel einführen, hierzu von ihrer Regierung ermächtigt sein. Jede Vertragsmacht besitzt das Recht, die Gültigkeitsdauer der Bewilligungen nach Belieben festzusetzen. Falls sie es für gut findet, kann sie diese auf Lebenszeit gewähren. Ein solches System birgt gewisse Gefahren in sich. Deren wichtigste besteht darin, dass der Geschäftsverkehr zwischen Händlern, welche die Bewilligung besitzen, jeder besondern Überwachung entzogen ist.

5. Laut Artikel 14 sind die Bestimmungen des Abkommens auf jedes neue Derivat des Morphins oder des Kokains sowie auf jedes andere Alkaloid des Opiums anwendbar, wenn drei Bedingungen erfüllt sind. Das fragliche Betäubungsmittel muss erstens zu ähnlichen Missbräuchen Anlass geben wie die in der Konvention ausdrücklich genannten Stoffe; zweitens müssen diese Missbräuche dieselben schädlichen Wirkungen zur Folge haben; und schliesslich wird verlangt, dass allgemein anerkannte wissenschaftliche Untersuchungen das Vorhandensein jener beiden Eigenschaften ergeben haben. Wie aber sollen sich die Vertragsstaaten einigen über den Wert des Organs, das die wissenschaftlichen Feststellungen zu machen hat? Wie sollen sie zu einem Einverständnis kommen in der Frage der Ergänzungen zu Artikel 14 und wie sollen diese Ergänzungen in Kraft treten? Die Konvention schweigt darüber.

6. Gemäss Artikel 21 haben sich die Vertragsstaaten statistische Angaben über den Handel mit Rohopium, zubereitetem Opium, Morphin, Kokain und deren Salzen sowie mit den andern im Abkommen erwähnten Drogen, Salzen oder Zubereitungen mitzuteilen. Der letzte Absatz fügt bei:

«Diese Angaben werden so eingehend und schleunig, als tunlich erachtet wird, mitgeteilt werden.»

Diese Bestimmung weist mehrere Ungenauigkeiten und mindestens eine Lücke auf, die ihre vollständige Anwendung durch die Vertragsstaaten schwierig gestalten. Was ist zu verstehen unter «so eingehend und schleunig als tunlich»? Namentlich aber hat man sich zu fragen, wie häufig jene Statistiken aufzustellen seien. Wenn dies ein einziges Mal zu geschehen hat, so gestatten sie nicht, die Fortschritte zu erkennen, die in der allmählichen Unterdrückung des Geheimhandels erzielt wurden. Sollen sie aber von Zeit zu Zeit neu erstellt werden, so sieht man nicht ein, warum dies nicht gesagt wird.

7. Nach der Absicht seiner Urheber sollte das internationale Opiumabkommen allgemein werden. Dies bezeugt seine Präambel, die vom einmütigen Eintritt aller interessierten Staaten spricht, desgleichen Artikel 22, der die Regierung der Niederlande beauftragt, 34 an der ersten Haager Konferenz nicht vertretene Staaten nach der niederländischen Hauptstadt zur Unterzeichnung der Akte vom 23. Januar 1912 einzuladen. Die drei Haager Konferenzen von 1912, 1913 und 1914 wählten nacheinander verschiedene Wege, um das Inkrafttreten der Konvention zu beschleunigen, sowie um die Beteiligung aller Staaten zu erreichen. Die einzige Massnahme indessen, welche die dabei vertretenen Mächte ins Auge fassten, war die, einzeln oder gemeinsam bei den sich nicht beteiligenden Regierungen darauf zu dringen, dass sie die Verpflichtungen übernehmen, von denen sie anscheinend nichts wissen wollten. Die Erfahrung hat seither gezeigt, dass die passive Haltung, die verschiedene Länder einnahmen die Bestrebungen der teilnehmenden Staaten zu vereiteln drohte. Man prüfte daher bereits, bevor die Konvention von 1925 eine Art Sanktion festlegte, die Frage, ob nicht die Anwendung von Druckmitteln — nicht mehr bloss moralischer, sondern wirtschaftlicher Art — ins Auge gefasst werden sollte gegenüber den Ländern, die sich von Haager Übereinkünften fernhielten.

8. Gewisse Regierungen hatten anlässlich der ersten Haager Konferenz gegen die Übernahme einer unbedingten Pflicht, die vorgesehene Überwachung durchzuführen, verfassungsrechtliche Gründe ins Feld geführt. Um jene Staaten nicht von ihrem Werke fernzuhalten, hatte die Konferenz bei der Redaktion einiger Artikel eine abgeschwächte Form gewählt. «Die Vertragsmächte werden bemüht sein, zu überwachen oder die Überwachung zu veranlassen, . . . diese oder jene Massnahmen zu treffen oder zu veranlassen», erklärt z. B. Artikel 10. Man kam in der Folge zur Überzeugung, dass diese Fassung ungenügend sei, und es machte sich das Bedürfnis geltend, sie durch eine bestimmtere Formel zu ersetzen, die den Vertragsparteien keinerlei Möglichkeit lassen würde, sich ihren Verpflichtungen zu entziehen.

### **Die fünf ersten Völkerbundsversammlungen und das Opiumabkommen.**

Bereits vor der zweiten internationalen Opiumkonferenz hatten die Regierungen die Mängel und Lücken der Haager Konvention erkannt und

versucht, jene zu beheben und diese auszufüllen. Vergleicht man die Resolutionen der Völkerbundsversammlungen von 1920 bis 1924 mit den Bestimmungen des Abkommens über die Betäubungsmittel, das den Gegenstand dieser Botschaft bildet, so ist man überrascht, festzustellen, wie sehr die Akte vom 19. Februar 1925 im wesentlichen schon in den von den fünf ersten Versammlungen in Genf angenommenen Texten enthalten ist. Diese Feststellung beweist, dass die Unzulänglichkeit des Opiumabkommens sogleich nach den ersten Erfahrungen in seiner Anwendung und nach Einsetzung der beratenden Kommission für den Opiumhandel durch die erste Versammlung zutage trat. Der Völkerbund versuchte sofort Abhilfe zu schaffen, indem er mittels Resolutionen eine Regelung schuf, das zwar nicht dieselbe Verbindlichkeit besass wie ein auf ein internationales Übereinkommen gestütztes System, sich aber doch bei näherem Zusehen schon als sehr vollständig erweist.

Das Fehlen von Bestimmungen über die Koka in der Opiumkonvention scheint der beratenden Kommission nicht aufgefallen zu sein. Keine der Versammlungsresolutionen sieht eine Kontrolle vor für Anbau, Ausfuhr und Verwendung dieses Stoffes.

Auch was das zubereitete Opium betrifft, führte die Intervention des Völkerbundes zu keiner Verbesserung des zweiten Kapitels der Akte von 1912.

Dagegen bemühte sich der Völkerbund, den Vertragsmächten die Ausführung des Artikels 9 zu erleichtern, indem er eine Umfrage bei sämtlichen Staaten über ihren rechtmässigen Bedarf anstellte. Zwei Resolutionen der dritten Versammlung sind in dieser Hinsicht bezeichnend. «In der Erwägung, dass es zur Einschränkung der Weltproduktion von Betäubungsmitteln für erlaubte Zwecke vor allem notwendig ist», erklärt der eine dieser beiden Texte, «die in jedem Lande für seinen innern Gebrauch erforderlichen Mengen von Betäubungsmitteln zu kennen, ersucht die Versammlung dringend die Regierungen, die von ihnen geforderten Aufstellungen so schnell und so genau als möglich zu liefern.» «Die Versammlung des Völkerbundes», so erklärt die andere Resolution, «wünscht erneut, die in dem Berichte der beratenden Kommission ausgesprochene Ansicht hervorzuheben, dass, solange als die Betäubungsmittel, auf die Teil III, besonders Artikel 9, der Opiumkonvention Anwendung findet, in grösseren Mengen als der rechtmässige Bedarf erfordert, produziert werden, die grosse Gefahr besteht, dass die überschüssige Menge ungesetzliche Wege nimmt, und dass die wirksamste Methode zur Abstellung des unerlaubten Handels darin besteht, die Produktion derart zu kontrollieren, dass sie auf die für den medizinischen und rechtmässigen Gebrauch notwendige Menge beschränkt wird. Die Versammlung empfiehlt, dass die augenblicklich im Gange befindliche Untersuchung über den gerechtfertigten Bedarf der Welt so schnell als möglich durchgeführt werde und gibt der Hoffnung Ausdruck, dass eine Schätzung und ein vorläufiger Entwurf der Versammlung im nächsten Jahre unterbreitet werden können.»

Das System der Ein- und Ausfuhrscheine, das Artikel 13 der Haager Konvention bereits ins Auge fasst, ohne es jedoch ausdrücklich vorzuschreiben, wird in einer Resolution der zweiten Versammlung vom 30. September 1921 auseinandergesetzt. Bis zur Zeit der Ausarbeitung des Abkommens über die Betäubungsmittel, dessen Artikel 12 und 13 dieses System endgültig festlegen, hatten sich ungefähr 20 Staaten zur Befolgung dieses Verfahrens bereit erklärt.

Es hatte sich auch die Notwendigkeit gezeigt, die Liste der von der Haager Konvention betroffenen Betäubungsmittel einer neuen Überprüfung zu unterziehen, eine Möglichkeit, die in deren Artikel 14 ausdrücklich vorgesehen ist. Durch eine Resolution der zweiten Versammlung wurde diese Aufgabe der beratenden Kommission übertragen; gleichzeitig wurde die Einberufung einer besondern Konferenz in Aussicht genommen, deren Aufgabe darin bestanden hätte, sich über das Ergebnis von Vorstudien der Kommission auszusprechen.

Der Völkerbund versuchte ebenfalls, den Sinn und die Tragweite des Artikels 21 der Haager Konvention genauer festzusetzen. Die Versammlung von 1921 nahm eine bezügliche Resolution an, derzufolge die am Abkommen beteiligten Staaten eingeladen werden, ihre Statistiken alljährlich zu schicken.

Es erschien der Versammlung sehr wichtig, dass die Konvention sämtliche Länder umfasse. Die wenigen ihr noch fern gebliebenen Staaten wurden wiederholt zum Beitritt aufgefordert. Im Jahre 1922 wurde sogar anlässlich der dritten Versammlung der Vorschlag gemacht, Zwangsmassnahmen gegen diese Länder zu ergreifen. In der betreffenden Resolution wird erklärt: «Die Versammlung hält diese Frage für wichtig und dringlich, ist jedoch, in Erkenntnis der verwickelten und technischen Art der aufgeworfenen Punkte, der Meinung, dass die Frage von der beratenden Kommission für den Opiumhandel eingehend studiert werden müsse, bevor genaue Massnahmen ergriffen werden.»

Diese kurzen Ausführungen zeigen, dass die Zeit zwischen 1920 und November 1924, d. h. zwischen der Periode, da die Konvention allgemein angewandt zu werden begann, und dem Zusammentreten der zweiten Opiumkonferenz, eine Periode war, während der man Erfahrungen sammelte und Versuche machte. Die Unzulänglichkeit der Akte von 1912 machte sich immer stärker fühlbar, und der Völkerbund, dem Artikel 23 seiner Satzung die Überwachung der auf den Handel mit Opium und andern schädlichen Stoffen bezüglichen Abkommen überbindet, arbeitete Jahr für Jahr an einem neuen System, das die Versammlungen allmählich an Stelle des alten zu setzen trachteten. Die Stellen, an denen das Netz, das die Haager Konvention über den verbotenen Handel ausbreitete, ein Durchschlüpfen gestattete, waren bezeichnet, und der Völkerbund strebte danach, die Maschen zu verengern. Vielleicht wäre man noch einige Zeit auf diesem Wege fortgefahren, ohne einstweilen zu dem gründlicheren Mittel einer Revision des Opiumabkommens oder des Abschlusses einer wirksameren Konvention Zuflucht zu nehmen, wenn nicht ein neues Ereignis eingetreten wäre.

### Die Intervention der Vereinigten Staaten von Amerika.

Anlässlich der Bildung der beratenden Kommission für den Opiumhandel hatte die erste Völkerbundsversammlung eine Liste der Staaten aufgestellt, die in diese zu berufen waren; sie hatte auch den Rat ermächtigt, eine besondere Einladung an die Vereinigten Staaten von Amerika zu richten. Die Vereinigten Staaten antworteten einstweilen nicht darauf. Daher erneuerte die dritte Versammlung die Aufforderung. «Die Versammlung empfiehlt dem Rate des Völkerbundes», so wird in der Resolution gesagt, «eine dringende Einladung an die Regierung der Vereinigten Staaten zu richten, damit sie einen Delegierten ernenne, der an den Sitzungen der Kommission teilnehmen werde.» Ein Vertreter der amerikanischen Regierung nahm dann wirklich teil an der vierten Tagung der beratenden Kommission, die im Januar 1923 in Genf stattfand. Zur folgenden Tagung fand sich eine bedeutende Abordnung ein. Sie bestand aus Herrn Porter, dem Vorsitzenden der Kommission für Auswärtige Angelegenheiten des Repräsentantenhauses, aus Mgr. Brent, der die internationale Kommission, die im Februar 1909 in Shanghai zusammengetreten war, und die erste Opiumkonferenz im Haag\*) präsiert hatte, sowie aus dem Generalarzt Blue. Die Beauftragten der Vereinigten Staaten traten mit einem Programm auf, durch das wichtige und verhältnismässig neue Fragen zur Diskussion gestellt wurden. Ihr Ziel lässt sich mit einem Worte zusammenfassen: Kontingentierung.

Das von der 1912er Konvention vorgesehene System besteht im wesentlichen in der Kontrolle: Kontrolle des Mohnanbaus, Kontrolle des zubereiteten Opiums bis zur Zeit, da die Umstände die völlige Beseitigung dieses Stoffes gestatten, Kontrolle der Herstellung und des Verbrauchs der Betäubungsmittel sowie des Handels mit diesen; diese Überwachung sollte allmählich dazu führen, dass Betäubungsmittel nur mehr für medizinische und wissenschaftliche Zwecke verwendet würden.

Dieses System, auf dessen Ausbau sämtliche Bestrebungen hinzielten, die sich im Völkerbunde geltend gemacht hatten, wollten die Amerikaner durch ein anderes vervollständigen, nämlich durch das der Beschränkung: Beschränkung des Anbaus von Mohn und Kokablättern, Ansetzen von Fristen, binnen denen die Staaten für das Verschwinden des zubereiteten Opiums zu sorgen hätten, sowie Beschränkung der Herstellung der Drogen. Diese Beschränkung sollte vorgenommen werden gestützt auf Zahlen, die den für Medizin und Wissenschaft unbedingt notwendigen Betäubungsmittelmengen entsprechen würden.

Dieses System wurde vor der beratenden Kommission anlässlich ihrer fünften Tagung auseinandergesetzt. Diese beschloss, dem Rat und der Versammlung Bericht zu erstatten und fasste die Einberufung zweier Konferenzen

---

\*) Siehe Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 8. Februar 1924 betreffend die Genehmigung des Opiumabkommens, Seite 14 bis 16.

ins Auge, von denen die eine nur von Vertretern solcher Staaten beschiedt werden sollte, die in der Frage des zubereiteten Opiums interessiert sind, während die andere allen Völkerbundmitgliedern oder Signatarstaaten des Opiumabkommens offenstehen sollte. Die vierte Völkerbundsversammlung, vor deren fünften Kommission die amerikanischen Delegierten ebenfalls ihre Ansicht verteidigten, bestätigte den Standpunkt der beratenden Kommission und beauftragte den Völkerbundsrat mit der Einberufung der beiden Konferenzen.

Gleich zu Anfang hatte es sich gezeigt, dass die Auffassung der amerikanischen Delegation und jene der Mitglieder der beratenden Kommission beträchtlich voneinander abwichen. Diese Meinungsverschiedenheiten traten neuerdings in der Völkerbundsversammlung hervor. Man fragte sich namentlich, ob es angezeigt sei, zwei Konferenzen zu veranstalten. Die Amerikaner, die im Falle einer gesonderten Behandlung der Probleme an der Konferenz für das zubereitete Opium nicht hätten teilnehmen können, traten für das Abhalten einer einzigen Konferenz ein. Die am zubereiteten Opium interessierten Staaten dagegen zogen eine Trennung der beiden Fragen vor. Schliesslich siegte der Grundsatz der Zweiheit. In der Versammlung jedoch nahm die Diskussion einen andern Verlauf. Die amerikanische Delegation legte Gewicht darauf, dass ihre Vorschläge wenn nicht ohne weiteres, so doch mit möglichst geringen Abänderungen in das Konferenzprogramm aufgenommen würden, damit keinerlei Zweifel möglich sei, weder hinsichtlich der Tragweite der Konferenz, noch über die Bereitschaft der Vertreter der verschiedenen Staaten, die Probleme gehörig anzupacken. Die Amerikaner hatten sogar gewünscht, die Grundsätze ihres Planes möchten gleich von vornherein angenommen werden, so dass die Konferenz nur mehr die Art und Weise ihrer Verwirklichung zu behandeln gehabt hätte. Die Versammlung und die Vertreter der Vereinigten Staaten vereinbarten schliesslich einen Text, aus dem jeder den Sieg seiner eigenen Ansicht herauslesen zu können glaubte.

Die Resolutionen, denen die Versammlung in dieser Frage am 27. September 1923 zustimmte, besitzen folgenden Wortlaut:

“ . . . . .

V. Die Versammlung billigt den Vorschlag der beratenden Kommission, wonach die beteiligten Regierungen aufgefordert werden sollen, sich sofort miteinander in Verbindung zu setzen zum Zwecke des Abschlusses eines Übereinkommens über die Massnahmen, welche die erfolgreiche Durchführung im fernen Osten der Bestimmungen des Teiles II der Konvention über die Quantitätsverminderung von zu Rauchzwecken eingeführtem Rohopium in Territorien, wo sein Gebrauch vorübergehend geduldet wird, ermöglichen sollen, sowie über die Massnahmen, welche die Regierung der chinesischen Republik zu treffen hat, um zur Unterdrückung der unerlaubten Produktion und des unerlaubten Gebrauches von Opium in China zu gelangen; sie bittet überdies den Rat, diese Regierungen aufzufordern, Vertreter mit den nötigen Vollmachten

an eine Konferenz zu entsenden, die zu diesem Zwecke abgehalten werden soll, und dem Rat innert kürzester Frist Bericht zu erstatten.

VI. Nachdem die Versammlung mit Befriedigung konstatiert hat, dass, in Übereinstimmung mit dem Wunsche, der in der vierten von der Versammlung 1922 angenommenen Resolution zum Ausdruck kommt, die beratende Kommission bekanntgegeben hat, dass die augenblicklich zur Verfügung stehenden Auskünfte den beteiligten Regierungen gestatten, zwecks Abschlusses eines Übereinkommens die Prüfung der Quantitätsbeschränkung von Morphinum, Heroin und Kokain nebst ihren respektiven Salzen, die fabrikmässig hergestellt werden, die Prüfung der Quantitätsbeschränkung von Rohopium und Koka- blättern, die zu diesem Zweck oder für den medizinischen und wissenschaftlichen Gebrauch eingeführt werden könnten, und schliesslich die Prüfung der Beschränkung der für die Ausfuhr bestimmten Produktion von Rohopium und Kokablättern bis auf die für den medizinischen und wissenschaftlichen Gebrauch notwendigen Mengen vorzunehmen, bittet sie den Rat, um die von den Delegierten der Vereinigten Staaten von Amerika aufgestellten Prinzipien in die Tat umzusetzen und die von der beratenden Kommission anempfohlenen Richtlinien, wie sie vom Völkerbund angenommen wurden, auch weiterhin einzuhalten, die beteiligten Regierungen aufzufordern, bevollmächtigte Vertreter zu einer Konferenz zu entsenden, die, wenn irgend möglich, zu diesem Zwecke sofort nach der in der Resolution erwähnten Konferenz abgehalten werden wird.

Die Versammlung bittet gleichfalls den Rat, zu prüfen, ob es nicht angezeigt erscheine, die Einladung zu dieser Konferenz auf alle Länder, die Mitglieder des Völkerbundes sind oder an der Konvention von 1912 teilhaben, auszudehnen, um ihren Beitritt zu den Prinzipien zu erlangen, von denen sich die gegebenenfalls abzuschliessenden Übereinkommen leiten lassen könnten.»

Auf Geheiss des Rates versuchten die Mitglieder der beratenden Kommission, das Programm der Konferenz festzustellen. Es wurde ein vorbereitendes Komitee ernannt. In den vier Sessionen, welche dieses in der Zeit zwischen März und Juni 1924 abhielt, konnte jedoch eine Verständigung nicht erzielt werden. Im Laufe einer sechsten Session, die im August in Genf stattfand, gelang es indessen der beratenden Kommission, sich auf eine Anzahl Massnahmen zu einigen, die geeignet schienen, eine Grundlage für die Arbeiten der zweiten Konferenz zu bilden.

### **Das Programm der zweiten internationalen Opiumkonferenz.**

Der Misserfolg des vorbereitenden Komitees ist der Tatsache zuzuschreiben, dass sehr stark auseinandergelagerte Ansichten einander gegenüberstanden. Über das Ziel waren alle einig; es bestand darin, der missbräuchlichen Verwendung der Drogen und Betäubungsmittel ein Ende zu setzen. Dagegen herrschten Meinungsverschiedenheiten in bezug auf den Weg, der einzuschlagen war, um dieses Ziel zu erreichen. Es bestanden zwei Hauptströmungen: Die

eine betrachtete die Revision der Opiumkonvention und die Verschärfung der Kontrolle als das einzige taugliche Mittel, während die andere in der Annahme des Beschränkungssystems die Grundbedingung für ein Gelingen sah. Die genaue Feststellung dieses Gegensatzes ist von Wichtigkeit, weil er sich während der ganzen Zeit vor der Konferenz wie auch während deren Verlauf bemerkbar machte. Die Zweideutigkeit der Ausdrücke in der soeben angeführten Resolution der vierten Versammlung ist daraus zu erklären. Die Unmöglichkeit des vorbereitenden Komitees, etwas zu erreichen, ist eine weitere Folge davon. Die hauptsächlichsten Schwierigkeiten, denen die Konferenz begegnete, rühren ebenfalls daher. Selbst die vorzeitige Abreise der amerikanischen Delegation ist jenem Gegensatz zuzuschreiben.

Die Ansichten waren übrigens geteilt nicht bloss in bezug auf die wichtige Frage der Kontingentierung, sondern auch hinsichtlich des Beschränkungssystems selbst. Auch hier standen sich zwei Auffassungen gegenüber: Die eine setzte den Weltbedarf an Drogen und Betäubungsmitteln als bekannt voraus und wollte die erforderliche Gesamtmenge auf die Länder, die sich mit dem Anbau und der Herstellung befassten, verteilen, und zwar unter Zugrundelegung des Verhältnisses, das bezüglich Erzeugung im Jahre 1924 zwischen den einzelnen Staaten bestand; die Vertreter der andern Auffassung hingegen, deren Verwirklichung schwieriger war, sahen den Abschluss einer Übereinkunft vor, gemäss welcher die Staaten verpflichtet gewesen wären, nur die für den medizinischen und wissenschaftlichen Gebrauch erforderlichen Mengen einzuführen.

Die Massnahmen, in denen man schliesslich eine geeignete Grundlage für die Arbeiten der zweiten Opiumkonferenz sah, waren die Frucht eines Kompromisses zwischen den Anhängern der verstärkten Überwachung und jenen des Beschränkungssystems. Dieses Programm zerfiel in drei Teile. Der erste betraf die Kontingentierung; das System, für das man sich hier entschied, bestand in der Abgabe der Zusicherung durch die Staaten, Drogen nur im Rahmen ihres Bedarfs — jener des Ausfuhrhandels mit inbegriffen — einzuführen. Der zweite Teil betraf die Vervollständigung der Haager Konvention: Ausdehnung ihrer Bestimmungen auf die Kokablätter, Annahme des Systems der Ein- und Ausfuhrscheine, bestimmtere Fassung gewisser Artikel, Regime für die Freihäfen und die Einlagerung unter Zollverschluss. Der dritte Teil enthielt zwei Empfehlungen: Die eine hatte Bezug auf die Strafbestimmungen der Betäubungsmittelgesetzgebungen, während die andere den Meertransport der Drogen zum Gegenstande hatte.

Der Plan der beratenden Kommission umfasste somit, wie ersichtlich, sowohl die Kontingentierung wie auch die Revision des Opiumabkommens. Es blieb der Konferenz überlassen, das ganze Programm anzunehmen oder gewisse Teile auszuschneiden.

### **Die Schweiz und die Vorbereitungsarbeiten für die Konferenz.**

Der Bundesrat wurde am 14. Januar 1924 eingeladen, sich an der zweiten internationalen Opiumkonferenz vertreten zu lassen, die auf den folgenden

17. November einberufen worden war. Das Konferenzprogramm wurde den Regierungen Ende August mitgeteilt. Es wurde vorerst von den Bundesbehörden eingehend geprüft. Ein Gleiches tat darauf der Schweizerische Handels- und Industrieverein sowie die schweizerische Industrie für chemische und pharmazeutische Produkte. Schliesslich fand am 31. Oktober eine Konferenz in Bern statt, an der die zuständigen Departemente und die Interessenten teilnahmen. Bei diesem Meinungsaustausch zeigte sich, dass vollständige Übereinstimmung in allen zur Diskussion stehenden Punkten herrschte. In der Folge beschloss der Bundesrat, die Einladung für die Konferenz anzunehmen; er setzte auch die Zusammensetzung der Delegation und die Instruktionen für diese fest.

Da es sich um politische, gesundheitliche und wirtschaftliche Interessen handelte, beauftragte der Bundesrat mit der Vertretung der Schweiz an der zweiten Opiumkonferenz:

Herrn Minister Dinichert, Chef der Abteilung für Auswärtiges,  
 Herrn Dr. Carrière, Direktor des Eidgenössischen Gesundheitsamtes,  
 Herrn Péquignot, Adjunkt der Handelsabteilung,  
 Herrn Hulftegger, erster Sekretär des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins,  
 als Delegierte,  
 Herrn Secretan, erster Sekretär der Abteilung für Auswärtiges, als Experten.

In der Zeit zwischen dem 17. November 1924, dem Eröffnungstage der Konferenz, und dem 19. Februar 1925, an dem das Abkommen betreffend die Betäubungsmittel unterzeichnet werden konnte, veränderte sich die Lage fortwährend. Fragen, die anfänglich die lebhafteste Aufmerksamkeit auf sich gelenkt hatten, verschwanden in der Folge; andere tauchten unvorhergesehen auf. Wieder andere Fragen stellten sich sehr verschieden vor oder nach irgendeinem wichtigen Beschlusse. Die Delegation musste sich beständig den Umständen anpassen. Sie tat dies immer erst, nachdem sie dem Bundesrate Bericht erstattet hatte; dieser kam so in die Lage, mehrere Male die von ihm ursprünglich aufgestellten Richtlinien abzuändern oder zu vervollständigen.

Indessen haben die leitenden Gedanken, die den Weisungen des Bundesrates zugrunde lagen, während der Konferenz keine wesentliche Änderung erfahren. Die Haupttendenzen des Bundesrates entsprachen übrigens denen zahlreicher anderer Regierungen, und der Standpunkt, den die Schweiz von Anfang an eingenommen hatte, siegte schliesslich, von wenigen Einzelheiten abgesehen, ob.

Nach gründlicher Prüfung der Arbeiten, welche die beratende Kommission anlässlich ihrer fünften Session, darauf die vierte Völkerbundsversammlung, sodann das vorbereitende Komitee und schliesslich wiederum die Kommission unternommen hatten, um zur Aufstellung eines Programms für die Konferenz zu gelangen, nach eingehendem Studium ferner der Entwürfe, die sich gegenüber standen, und nach reiflichem Abwägen der Gründe, die

von beiden Seiten ins Feld geführt wurden, sowie auch unter Berücksichtigung der besondern Lage der Schweiz, sprach sich der Bundesrat grundsätzlich gegen das Kontingentierungssystem und zugunsten der Abänderung des Opiumabkommens im Sinne eines Ausbaus der Kontrolle aus. Er hatte zahlreiche Gründe hierfür.

Welches Beschränkungssystem man auch wählen mag, die Unzukömmlichkeiten bleiben sich im wesentlichen gleich. Setzt man den Weltbedarf an Betäubungsmitteln als bekannt voraus und verteilt man die erforderliche Gesamtmenge unter die anbauenden und herstellenden Staaten, so besteht das Haupthindernis darin, dass man zugunsten dieser Staaten ein Vorrecht schaffen würde, das der Einräumung eines Monopols gleichkäme. Wendet man die Methode an, für die sich die beratende Kommission entschieden hatte und nach der jeder Staat sich zu verpflichten hätte, nur im Rahmen seiner rechtmässigen Bedürfnisse Betäubungsmittel einzuführen, so sehen sich die ausführenden Staaten wie die Schweiz der Schwierigkeit gegenübergestellt, ihre Ausfuhr einzuschätzen. Es ist daher vorzuziehen, von Kontingentierung schlechthin zu sprechen, ohne Rücksicht auf die Mittel, mit deren Hilfe man sie verwirklichen zu können gedenkt.

Folgendes sind die Tatsachen, die in dieser Frage von Wichtigkeit sind: Es handelt sich um den Anbau zweier Pflanzen, nämlich den des Mohns und der Koka; einige Länder sind am Anbau des Mohns interessiert: China, Ägypten, Griechenland, Indien, Persien, die Türkei und Jugoslawien; mit dem Anbau der Koka befassen sich: Bolivien, Peru und Niederländisch-Indien; auch die Herstellung ist auf einige Staaten beschränkt: für die Opiate kommen Deutschland, die Vereinigten Staaten von Amerika, Grossbritannien, Japan und die Schweiz in Betracht, für die Kokaderivate Deutschland, die Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreich, Japan, die Niederlande und die Schweiz; und schliesslich bestehen ungefähr 50 Verbraucherstaaten.

«Beschränkung» bedeutet bis zu einem gewissen Grade auch Herabsetzung. Für die Erzeugung von Betäubungsmitteln ist die Grenze gegeben mit dem rechtmässigen Verbrauch. Der Anbau und der Herstellung müssen sich nach den Bedürfnissen der Medizin und der Wissenschaft richten. Es ist daher unerlässlich, diese Bedürfnisse zu kennen. Um dies zu erreichen, hat der Völkerbund zwei Erhebungen veranstaltet; ein Vergleich ihrer Ergebnisse hätte gestattet, gewisse Schlussfolgerungen zu ziehen. Die erste Untersuchungsmethode bestand darin, dass man die Staaten ersuchte, die jährlich bei ihnen zur Verwendung gelangenden Mengen anzugeben; die zweite und raschere Art bestand darin, dass gewisse typische Länder gewählt wurden und man die für jedes derselben nötige Menge an Drogen ermittelte, diese durch die Anzahl der Bewohner teilte und das Mittel dieser Zahlen feststellte. Ein Ausschuss, der aus Mitgliedern des Hygienekomitees des Völkerbundes und der beratenden Kommission für den Opiumhandel zusammengesetzt war, machte sich an die Arbeit. Er kam zum Schlusse, dass 600 Milligramm Opium jährlich für ein menschliches Wesen nötig seien. Das Hygienekomitee wollte diese

Zahl nicht genehmigen, da es sie für zu hoch ansah, und setzte sie auf 450 Milligramm herab. Die Untersuchungen in der Schweiz führten zu einer wesentlich höheren Ziffer; man kam hier auf 900 Milligramm. Bezüglich des Kokains entschied sich das Hygienekomitee für eine jährliche Menge von 7 Milligramm für jeden Kopf.

Das Hygienekomitee kommentierte diese Ziffern anlässlich ihrer Bekanntgabe und machte verschiedene Vorbehalte. Die 450 Milligramm Rohopium sollten als ein Maximum zu betrachten sein; es ist ausschliesslich der ärztliche und pharmazeutische Bedarf berücksichtigt worden; die 450 Milligramm stellen Opium dar, das einen Morphingehalt von 10 % besitzt; sie setzen Länder voraus, in denen die ärztliche Hilfeleistung voll entwickelt ist; dabei sind ausserordentliche Umstände wie Krieg und Seuchen nicht in Berechnung gezogen.

Diese kurzen Ausführungen erlauben den Schluss, dass die Angabe einer Zahl, von der man mit etwelcher Sicherheit annehmen kann, sie sei genau, den Wissenschaftern grosse Schwierigkeit bereitete. Die Mengen, für die man sich entschied, gehen vom Einfachen bis zum Doppelten (900, 600 oder 450 Milligramm). Eine Einigung konnte nur auf theoretischer Grundlage erzielt werden, indem man nämlich Opium mit einem durchschnittlichen und stets gleichen Morphingehalt voraussetzte und, was durchaus willkürlich ist, unvorhergesehene Ereignisse gar nicht berücksichtigte.

Nehmen wir einmal an, das Problem der Schätzung des rechtmässigen Weltbedarfs sei gelöst und die Berechnungen der sanitären Organe des Völkerbundes treffen zu: Damit sehen wir uns einer neuen Seite der Frage gegenübergestellt. Um die Darstellung zu vereinfachen, wollen wir nur die Herstellung, und zwar die eines einzigen Stoffes, beispielsweise des Kokains, ins Auge fassen. Wie bereits hervorgehoben wurde, pflegen drei Länder den Anbau der Koka und sechs Staaten geben sich mit der Herstellung des Kokains ab. Alle übrigen Länder sind Verbraucher dieses letztgenannten Betäubungsmittels. Sollen nun jene Staaten, in denen die genannten Stoffe angebaut bzw. hergestellt werden, ein ausschliessliches Recht auf Anbau oder Herstellung besitzen? Soll zu ihren Gunsten das erwähnte Monopol geschaffen werden? Die beiden Entwürfe, die das vorbereitende Komitee prüfte, sahen dies vor; das Programm der beratenden Kommission liess die Frage offen. Wer an die Möglichkeit der Errichtung eines Monopols glaubt, gibt sich einer Täuschung hin; denn die verbrauchenden Staaten werden nie freiwillig einigen wenigen Ländern dieses Vorrecht überlassen; zudem wird dabei auch die Bedeutung ausser acht gelassen, die der Herstellung von Betäubungsmitteln im Falle von kriegerischen Verwicklungen oder von allgemeinen Seuchen zukommen kann.

Die Beschränkung stösst aber ausserdem noch auf eine andere erhebliche Schwierigkeit. Sobald die Mengen, deren Anbau und Herstellung nötig ist, bestimmt sind und sich die erzeugenden Staaten auf ein System der Kontingentverteilung geeinigt haben, müssen sie auch die Märkte unter sich verteilen. Eine solche Regelung, abgesehen von den Ansprüchen, die sie an die

Verbraucher stellen würde, setzt voraus, dass die Erzeuger auf die Konkurrenz verzichten. Dazu werden sie aber nur dann bereit sein, wenn die Vorteile des freien Wettbewerbes geringer sind als jene, die sich aus einer Aufteilung der Absatzgebiete ergeben.

Der Opiummarkt ist Schwankungen unterworfen. Nach den Angaben der Industrie ist er empfindlich gleich einem Barometer oder gleich gewissen Börsenwerten. Selbst wenn man in Betracht zieht, dass er ausgeglichener sein wird, wenn einmal der verbotene Handel seine störenden Einflüsse nicht mehr geltend machen kann, so bleibt doch der Preis für Opium sehr veränderlich. Wäre es unter solchen Umständen zweckmässig, von einem Fabrikanten oder selbst von einem Lande zu verlangen, sie sollten zu einem gegebenen Zeitpunkt auf einen Ankauf von Rohmaterial zu günstigen Bedingungen verzichten, weil ihr Kontingent erschöpft ist?

Die Kontingentierung hätte eine Verringerung der auf den Markt gelangenden Betäubungsmittelmengen zur Folge. Diese Herabsetzung würde einer Preiserhöhung rufen, die ihrerseits eine Zunahme des Schmuggels bewirken würde.

Das internationale Opiumabkommen ist auf Drogen anwendbar, die einen gewissen Prozentsatz Morphin oder Kokain enthalten. Die Ausdehnung der Kontingentierung auf das Rohmaterial würde eine Hemmung für den Handel mit Betäubungsmitteln bedeuten, die dem Handel mit sämtlichen Toxiken, mögen es harmlose oder schädliche sein, hinderlich wäre.

Zu diesen allgemeinen Erwägungen kommen noch einige weitere, die insbesondere für die Schweiz gelten.

Die Schweiz erzeugt weder Rohopium noch Kokablätter; sie ist auf die Einfuhr des für die Herstellung erforderlichen Materials angewiesen. Was das Morphin betrifft, so besitzt von den übrigen produzierenden Ländern eines den Vorteil einer grösseren Stetigkeit des Opiumpreises, und alle haben die Möglichkeit, sich leicht zu versorgen. Bezüglich des Kokains ist zu sagen, dass die ebenfalls interessierten Staaten aus ihrer politischen oder geographischen Lage Nutzen ziehen können. Jede Beschränkung der Ausfuhr von Rohmaterial trifft daher die Schweiz empfindlicher als ihre Konkurrenten.

Die Schweiz verfügt über einen äusserst geringen Inlandsmarkt, während die andern erzeugenden Staaten weit grössere Absatzgebiete besitzen. Der schweizerische Inlandsmarkt würde nicht einmal für eine einzige Alkaloidfabrik genügen. Die Schweiz führt ungefähr 95 % dessen aus, was sie erzeugt. Jede Hemmung der Ausfuhr ist daher für sie fühlbarer als für irgendein anderes Land.

Wäre das System der Beschränkung angenommen worden, so wäre es durchaus nicht unmöglich gewesen, dass das der Schweiz zugeteilte Kontingent aus wirtschaftlichen oder sonstigen Gründen nicht der Bedeutung ihrer Industrie entsprochen hätte. Unser Land wäre Gefahr gelaufen, dass alle oder ein Teil seiner Fabriken nach Gebieten übersiedelt wären, die bei der Verteilung bessere Berücksichtigung gefunden hätten.

Die Schweiz ist auch Durchfuhrland. Es könnte der Fall eintreten, dass gewisse, für andere Länder bestimmte Kontingente unser Gebiet berührten. Da die Sendungen von Drogen zufolge ihrer Seltenheit die Begehrlichkeit eines sich stärker geltend machenden Schmugglertums wecken würden, sähen sich die Verwaltungsbehörden vor die Notwendigkeit gestellt, diesen Verkehr in einer Weise zu überwachen, wie das nur schwer und unter grossen Kosten möglich wäre.

Die Schweiz besitzt zwar nur eine einzige Firma, die Kokain herstellt; dagegen bestehen einige Häuser, die sich mit der Zubereitung der Opiate befassen. Wie sollte unter diesen Umständen das Kontingent unter die Interessenten aufgeteilt werden? Stünde nicht zu befürchten, dass, falls die betreffenden Firmen sich nicht auf einen Verteilungsplan einigen könnten, die Regierung gezwungen wäre, einen solchen festzusetzen und so allmählich zugunsten des Staates ein wenn nicht rechtliches so doch tatsächliches Monopol geschaffen würde?

Ein Teil der öffentlichen Meinung unseres Landes hätte es gerne gesehen, wenn der Bundesrat grossmütig den Vertretern der Vereinigten Staaten von Amerika auf ihrem Kreuzzuge, wenn man das so nennen will, gefolgt wäre. Gewisse Leute wollten aus den Einwänden, welche die Delegation gegen die Kontingentierung erhob, den Schluss ziehen, die Schweiz wünsche im Grund ein Misslingen der Konferenz und schone zweideutige Interessen. Eine derartige Folgerung beruht auf Irrtum. Das Ziel des Bundesrates war dasselbe wie das der Amerikaner. Meinungsverschiedenheit bestand nur in bezug auf den Weg dahin. Es ist verständlich, dass die Vereinigten Staaten, die einen grossen Inlandsmarkt besitzen und kaum irgendwelche Betäubungsmittel ausführen, auf den Gedanken kamen, ein System der Beschränkung, das sich bei ihnen als tauglich erwiesen hatte, zu verallgemeinern. Da indessen die wirtschaftlichen Bedingungen eines Landes wie der Schweiz gründlich von jenen der Vereinigten Staaten verschieden sind, so muss man wohl zugeben, dass eine Methode, die in Amerika vorzüglich sein mag, nicht ohne weiteres auch bei uns zur Anwendung gebracht werden kann.

Nicht ohne Bedauern sah sich der Bundesrat gezwungen, einen Standpunkt zu vertreten, der sich nicht völlig mit den Ansichten der Regierung der Vereinigten Staaten deckte. Dagegen konnte der Bundesrat mit Genugtuung feststellen, dass sich die Meinungsverschiedenheit bloss auf das «wie» bezog, dass aber in der Sache selbst Einigkeit herrschte.

Man hatte ausserdem auch die Tatsache kritisiert, dass Vertreter der Industrie für chemische und pharmazeutische Produkte die Delegation begleiteten. Indem die Delegation mit jenen Fühlung nahm und sie auch beibehielt, handelte sie gemäss den Instruktionen. Der Bundesrat hatte sich, als er ihr diese Weisung erteilte, von verschiedenen Gründen leiten lassen.

Die Regulierung des Handels mit Betäubungsmitteln wirft oft sehr verwickelte handelstechnische und pharmakologische Fragen auf. Wenn der

Bundesrat der Delegation Beauftragte der Industrie beigab, so tat er dies in erster Linie, um seinen Vertretern die Mitwirkung von Persönlichkeiten zu sichern, die gewisse besondere Seiten der zu behandelnden Probleme kannten. Sodann wollte der Bundesrat auch sein Interesse für einen Industriezweig zeigen, der anlässlich der Verhandlungen über die Ratifizierung der Opiumkonvention zu Unrecht zu glauben schien, die Bundesbehörden geben sich nicht Rechenschaft über seine Bedeutung. Das Abkommen über das Opium fand anfänglich in der schweizerischen chemischen Industrie einen ausgesprochenen Gegner. Die Frage der Teilnahme der Schweiz an jener Übereinkunft hatte Gegenstand lebhafter Diskussionen gebildet. Eine Flut von Zeitungsartikeln, Vorträgen und Schriften ergoss sich während Monaten über das Land. Indem er der Industrie Gelegenheit gab, ihre Wortführer zu bezeichnen und sie bis zu einem gewissen Masse mit den Arbeiten der offiziellen Delegierten in Verbindung brachte, hoffte der Bundesrat, der Verdacht werde sich in Vertrauen, der fruchtlose Kampf in nutzbringendes Zusammenwirken umwandeln. Die Absichten und Wünsche des Bundesrates haben sich verwirklicht, und dieses Ergebnis, das eine Ehre für die Industrie bedeutet, rechtfertigt auch die Haltung des Bundesrates.

### Die Konferenz.

Die zweite internationale Opiumkonferenz <sup>1)</sup> wurde am 17. November 1924 im Generalsekretariat des Völkerbundes unter dem Vorsitze Herrn Zahles, des dänischen Gesandten in Berlin, eröffnet. Einundvierzig Staaten waren vertreten, von denen fünf nicht Völkerbundmitglieder waren: Deutschland, die Vereinigten Staaten von Amerika, die Freie Stadt Danzig, Ägypten und die Türkei. Die Konferenz tagte bis zum 16. Dezember und, nach einer Unterbrechung von fünf Wochen, vom 19. Januar bis zum 19. Februar 1925.

Die Festsetzung ihres Programms sowie der Arbeitsweise war die erste Schwierigkeit, auf welche die Konferenz stiess. Ein Ausschuss wurde beauftragt, der Konferenz diesbezügliche Vorschläge zu unterbreiten <sup>2)</sup>. Die vorherrschende Meinung ging dahin, wie dies bereits bei der Aufstellung des Planes der beratenden Kommission der Fall gewesen war, es sei zu unterscheiden zwischen der Frage der Beschränkung und jener der Revision des Haager Opiumabkommens. Zwei Kommissionen wurden bestellt, in denen jeder der auf der Konferenz vertretenen Staaten von Rechts wegen Sitz hatte. Das Problem der Kontingentierung wurde der ersten Kommission überwiesen, das des Ausbaues der Kontrolle der zweiten. Die erste Kommission gliederte sich

<sup>1)</sup> Man nennt diese Konferenz «die zweite» im Gegensatz zur «ersten», die nur von den am Verbrauch des zubereiteten Opiums interessierten Staaten besichtigt war und seit dem 1. November tagte.

<sup>2)</sup> Folgende Staaten wurden eingeladen, dem sogenannten Arbeitsausschusse beizutreten (Reihenfolge der Wahl): Vereinigte Staaten von Amerika, Frankreich, Japan, Grossbritannien, Schweiz, Niederlande, Deutschland, Italien, Indien, Königreich der Serben, Kroaten und Slovenen sowie Bolivien.

ihrerseits in fünf Unterkommissionen, von denen jede die Beschränkung unter einem andern Gesichtswinkel zu prüfen hatte: Die Unterkommission A <sup>1)</sup> (schweizerischer Delegierter: Herr Hultegger) hatte dies vom Standpunkte der herstellenden Staaten aus zu tun, die Unterkommission B <sup>2)</sup> (schweizerischer Delegierter: Herr Dinichert) vom Standpunkte der Staaten aus, die Rohopium erzeugen, die Unterkommission C <sup>3)</sup> vom Standpunkte der Staaten aus, die Kokablätter erzeugen; die Unterkommission D <sup>4)</sup> prüfte die Frage vom Standpunkte der Verbraucherstaaten aus; die Unterkommission F (schweizerischer Delegierter: Herr Dr. Carrière, der zum Präsidenten dieser Unterkommission ernannt wurde) tat dies vom medizinischen und wissenschaftlichen Standpunkt aus. Diese letztgenannte Kommission hatte ausserdem eine Liste derjenigen Drogen auszuarbeiten und ihren Begriff zu bestimmen, auf welche die Konvention über die Betäubungsmittel Anwendung finden sollte.

Die zweite Kommission bildete eine einzige Unterkommission, die mit dem Buchstaben E <sup>5)</sup> bezeichnet wurde (schweizerischer Delegierter: Herr Péquignot). Der Bericht des Arbeitsausschusses umschreibt die Aufgabe dieser Unterkommission folgendermassen: «Anregungen für die Kontrolle des internationalen Handels, insbesondere was Einfuhr, Ausfuhr und Umladung betrifft.»

Der Endbericht der Unterkommission A wurde von der Konferenz am 7. Februar angenommen. Seine Schlussfolgerungen gingen dahin, dass es unmöglich sei, die Kontingentierung auf irgendeiner der in Aussicht genommenen Grundlagen zu verwirklichen. Die Vorschläge der beratenden Kommission wurden somit entweder abgelehnt oder doch tiefgreifend abgeändert. In drei Punkten immerhin, auf die anlässlich der Behandlung der von der Konferenz ausgearbeiteten Akte näher eingetreten werden soll, fanden sie Berücksichtigung, nämlich soweit sie die Schätzung, die Statistik und das ständige Zentralkomitee betrafen.

Die Unterkommission B war in der Lage, der Konferenz ihre Schlussfolgerungen am 7. Februar zu unterbreiten. In ihrer Mehrheit verwarf sie ebenfalls die Anwendung des Systems der Beschränkung auf das Rohopium.

Von den drei am Anbau der Koka interessierten Staaten nahm der eine, nämlich Peru, an den Arbeiten der Konferenz nicht teil: die beiden andern,

<sup>1)</sup> Zusammensetzung: Brasilien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Japan, Kanada, Niederlande, Siam, Spanien, Schweiz, Schweden, Tschechoslowakei, Vereinigte Staaten von Amerika, Uruguay.

<sup>2)</sup> Zusammensetzung: Australien, Ägypten, China, Dominikanische Republik, Griechenland, Indien, Königreich der Serben, Kroatien und Slovenen, Persien, Polen, Schweiz, Türkei, Vereinigte Staaten von Amerika.

<sup>3)</sup> Zusammensetzung: Bolivien, Deutschland, Japan und Niederlande.

<sup>4)</sup> Zusammensetzung: Australien, Belgien, Bulgarien, Finnland, Irischer Freistaat, Italien, Kuba, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Siam, Tschechoslowakei, Ungarn, Uruguay, Venezuela.

<sup>5)</sup> Zusammensetzung: Brasilien, China, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Freie Stadt Danzig, Grossbritannien, Indien, Italien, Japan, Königreich der Serben, Kroatien und Slovenen, Niederlande, Persien, Schweiz, Vereinigte Staaten von Amerika.

d. h. Bolivien und die Niederlande, erklärten das Regime der Beschränkung als unannehmbar. Die Konferenz teilte diesen Standpunkt.

Die Unterkommission der Verbraucherstaaten sprach sich in ihrem Berichte «grundsätzlich» zugunsten der Kontingentierung aus, anerkannte aber, dass diese Frage vorwiegend in den Zuständigkeitsbereich der übrigen Unterkommissionen falle.

Das Problem der Beschränkung vom ärztlichen und wissenschaftlichen Standpunkt aus lösen, heisst die Frage entscheiden, ob eine Schätzung der rechtmässigen Bedürfnisse möglich sei. In diesem Punkte stimmte die Unterkommission F der bejahenden Antwort des Hygienekomitees des Völkerbundes zu und bestätigte deren Zahlen (450 Milligramm Rohopium und 7 Milligramm Kokain jährlich für jeden Kopf), umgab sie aber mit den gleichen Vorbehalten, was zur Folge hat, dass sie zwar gewisse Anhaltspunkte darstellen, aber nahezu jeden praktischen Wertes bar sind. Was die Listen und die Begriffsbestimmung der in das Abkommen aufzunehmenden Stoffe betrifft, so hat die Unterkommission F eine nützliche und schätzenswerte Arbeit geleistet.

Auch die Unterkommission E kam bald darauf ans Ziel. Das fünfte Kapitel der Konvention über die Betäubungsmittel, welches die Kontrolle des internationalen Handels zum Gegenstande hat, ist die Frucht ihrer Arbeit.

So erzielte die zweite Opiumkonferenz nach zweimonatlicher Arbeit das Ergebnis, das der Bundesrat vorausgesehen hatte und das sich folgendermassen zusammenfassen lässt: Ablehnung des Kontingentierungssystems und Annahme einer strengern Überwachung.

Die Konferenz konnte ihre Arbeiten nicht ohne Zwischenfälle zu Ende führen. Der wichtigste bestand in der Abreise der amerikanischen Delegation am 6. Februar sowie der chinesischen Delegation am folgenden Tage. Die Amerikaner hatten der Konferenz eine ganze Anzahl von Vorschlägen unterbreitet, die dahin zielten, fünf Kapitel der Haager Konvention einer allgemeinen Revision zu unterziehen. Gemäss diesem Entwurfe sollte das Kontingentierungssystem auf die Erzeugung sowohl des Rohopiiums und der Kokablätter wie auch der Betäubungsmittel angewendet werden; eine zehnjährige Frist war für die Unterdrückung des zubereiteten Opiums vorgesehen.

Was das Rohopium betrifft, so spricht die Resolution der vierten Völkerbundsversammlung betreffend die Einberufung der Konferenz vom 17. November von «einer Beschränkung der für die Ausfuhr bestimmten Produktion von Rohopium und Kokablättern». Das amerikanische Programm nahm die Kontingentierung der ganzen Opiumproduktion in Aussicht, mag sie nach dem Auslande verkauft oder im Innern des Landes verwendet werden. Die Staaten, in denen wirkliches oder sogenanntes Rohopium von der eingeborenen Bevölkerung verwendet wird, verlangten, dass sich die Verhandlungen der Konferenz nicht auf den Verbrauch jener Stoffe erstrecken sollten. Diese letztere aber stellte sich nicht auf den Boden dieser Auslegung und beschloss mit starker Mehrheit (26 Stimmen gegen 1 und 9 Enthaltungen) die Behandlung des Opiumproblems in seiner ganzen Ausdehnung.

Der Beschluss erfolgte am 1. Dezember 1924. Die schweizerische Delegation stellte sich in dieser heiklen Frage auf die Seite der Amerikaner und stimmte zugunsten der Zuständigkeit der Konferenz. Der Bundesrat hat seine Vertreter angewiesen, sich in diesem Sinne auszusprechen, weil er fand, das Kontingentierungssystem sollte in seiner Gesamtheit geprüft werden, d. h. sowohl unter dem Gesichtswinkel der Rohstoffe erzeugenden Staaten, wie auch unter dem derjenigen Länder, die sich mit der Verarbeitung befassen. Aber sowenig der Bundesrat hätte zugeben können, dass eine Mehrheit von Nicht-Hersteller-Staaten den Ländern, in denen die Verarbeitung erfolgt, das Kontingentierungssystem aufzwingen würden, so hätte er wohl auch kaum seine Zustimmung dazu geben können, dass die Konferenz die Frage der Beschränkung des Rohmaterials gegen den Willen der beteiligten Staaten entscheide. Indem er sich dem Standpunkte der amerikanischen Delegierten anschloss, bezweckte der Bundesrat, dass das gesamte Problem der Kontingentierung der Konferenz unterbreitet werde, wobei es jedoch jeder der drei daran vertretenen Staatengruppen — Erzeugerstaaten, verarbeitende und Verbraucherstaaten — überlassen bleiben sollte zu entscheiden, ob sie die Beschränkung annehmen wollten oder nicht.

Die Frage, ob der Völkerbundsrat eine oder zwei Konferenzen einberufen sollte, hatte Gegenstand eines Meinungsaustausches anlässlich der vierten Versammlung gebildet. Die Lösung, für die man sich entschied, bestand in der Trennung der Probleme; die Frage des zubereiteten Opiums wurde einer ersten Konferenz und die des Rohopiums, der Kokablätter und der Betäubungsmittel einer zweiten Konferenz überwiesen. Die amerikanischen Vorschläge betrafen auch das auf das zubereitete Opium bezügliche Kapitel des Abkommens von 1912, und die Vertreter der Vereinigten Staaten verlangten, dass ihr Entwurf in vollem Umfange geprüft werde. Ihr Drängen versetzte die Delegierten aller jener Staaten, die den Resolutionen der vierten Versammlung zugestimmt hatten, in eine heikle Lage. Man wollte die Texte und die Politik in Einklang bringen durch Bestellung einer gemischten Kommission, die aus acht Delegierten der ersten und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern der zweiten Konferenz bestand. Nach den amerikanischen Vorschlägen sollten die Herstellung und der Verbrauch des zubereiteten Opiums binnen einer Frist von zehn Jahren verschwinden. Die beteiligten Staaten wollten nichts von einer Fristansetzung wissen. Die Amerikaner erklärten sich darauf mit einer Ausdehnung der fraglichen Zeitspanne einverstanden. Die Mitglieder der ersten Konferenz weigerten sich jedoch, darauf einzugehen und wiesen namentlich darauf hin, dass jede befristete Verpflichtung lediglich der unrechtmässigen Produktion in China zugute käme. Nach ihrer Ansicht war es Sache dieses Staates, in erster Linie für das Verschwinden des Mohnanbaus zu sorgen, in dem sie das Haupthindernis für die Wirksamkeit der Massnahmen erblickten, die zu übernehmen sie sich bereit erklärten. Ein letzter Versuch, der darin bestand, den Völkerbundsrat mit der Feststellung der Unterdrückung der Opiumerzeugung in China zu betrauen, scheiterte ebenfalls.

So stand man denn einer Ablehnung der wichtigsten Bestimmungen des amerikanischen Vorschlages gegenüber; die Mehrheit der Staaten, die Rohopium oder Kokablätter erzeugen, verwarf das Kontingentierungssystem; die am zubereiteten Opium interessierten Staaten weigerten sich, die Frage des rechtswidrigen Mohanbaus in China beiseite zu lassen, und die meisten fabrizierenden Staaten erklärten sich gegen die Anwendung des Beschränkungs-systems auf die Betäubungsmittel.

Da die amerikanischen Delegierten gebunden waren durch Weisungen, die im Grundsätze vom Senat und vom Repräsentantenhaus genehmigt worden waren, war es ihnen anscheinend unmöglich, weiter zu verhandeln, und so zogen sie sich zurück.

Die Tatsache, dass der von der ersten Konferenz ausgearbeitete Entwurf eine «angemessene» Frist für die Unterdrückung des zubereiteten Opiums nicht vorsieht, wurde von der chinesischen Delegation in ihrem Abschiedsbrief an die Konferenz als Grund für ihre Abreise angegeben.

### **Die von der zweiten Opiumkonferenz ausgearbeiteten Akte.**

Die zweite Opiumkonferenz hat drei Akte ausgearbeitet: das Abkommen über die Betäubungsmittel, ein Protokoll über das Rohopium und eine Schlussakte.

Das Abkommen umfasst sieben Kapitel und 39 Artikel. Die der Haager Konvention unterworfenen Stoffe werden eingangs der drei ersten Kapitel dieser Vereinbarung aufgezählt und umschrieben. Die Drogen, auf die das Abkommen über die Betäubungsmittel Anwendung findet, bilden Gegenstand zweier Bestimmungen, nämlich der Artikel 1 (Kapitel I) und 4 (Kapitel III). Gegenüber der in der Haager Konvention enthaltenen Liste weist jene des Übereinkommens vom 19. Februar 1925 drei wichtige Unterschiede auf. Vorerst hat die Anzahl der Stoffe eine Vermehrung erfahren. Ausser dem Rohopium, dem Opium für medizinische Zwecke, dem Morphin, dem Heroin und dem Kokain, die bereits in der 1912er Konvention vorgesehen waren, findet die Genfer Akte auf das Kokablatt, das Rohkokain, das Egonin, sowie auf den indischen Hanf Anwendung. Sodann sind sämtliche Begriffsbestimmungen durchgesehen und verbessert worden. Und schliesslich unterstanden gemäss der Opiumkonvention die Heroinzubereitungen, die weniger als 0,1 % dieses Giftes enthielten, nicht der Kontrolle. Das Genfer Abkommen kennt diese Ausnahme nicht mehr und schreibt die Überwachung vor für sämtliche Zubereitungen, die Diacetylmorphin (Heroin) enthalten. Wie eingangs festgestellt, enthielt das Haager Abkommen keine Bestimmungen über das Verfahren, das einzuschlagen ist, um die Anwendbarkeit des Abkommens auf irgendeinen von der Wissenschaft neu entdeckten Stoff auszudehnen. Das Genfer Abkommen füllt diese Lücke aus. Das von ihm geschaffene System gestattet, einerseits die Zubereitungen, die zwar Betäubungsmittel enthalten, aber zu Opiumsucht und dergleichen nicht Anlass geben können, von der

Überwachung auszunehmen (Artikel 8), anderseits das Abkommen auf irgendein Betäubungsmittel, auf das es noch nicht anwendbar ist (Artikel 10), auszu dehnen.

Falls ein Stoff vom Regime der Konvention ausgenommen werden soll, unterbreitet das Hygienekomitee des Völkerbundes die Frage dem ständigen Komitee des internationalen Gesundheitsamtes in Paris zur Begutachtung. Hat das Hygienekomitee festgestellt, dass eine bestimmte Zubereitung keine verderbliche Neigung hervorrufen kann, so zeigt es dies dem Völkerbunds rat an, der seinerseits die Vertragsstaaten hiervon in Kenntnis setzt. Das Schreiben des Rates hat zur Folge, dass auf den Stoff, der Gegenstand der Mitteilung ist, das Abkommen ohne weiteres nicht mehr Anwendung findet.

Im Falle der Ausdehnung schreitet das Hygienekomitee des Völkerbundes vorerst ebenfalls zu einer Befragung des internationalen Gesundheitsamtes in Paris. Ist es zur Überzeugung gelangt, dass das Betäubungsmittel, das der Konvention noch nicht untersteht, geeignet ist, ähnliche Missbräuche und ebenso schädliche Wirkungen hervorzurufen, wie die im Abkommen bereits behandelten Stoffe, so benachrichtigt es hiervon den Völkerbunds rat, der den vertragschliessenden Staaten empfiehlt, ihre Gesetzgebung auf dieses Gift auszudehnen.

Die drei Bedingungen, von denen die Opiumkonvention ihre Ausdehnung auf neue Stoffe abhängig gemacht hatte (ähnliche Missbräuche, ebenso schädliche Wirkungen, allgemein anerkannte wissenschaftliche Untersuchungen), sind demnach beibehalten worden.

Artikel 14, litera *d*, der Haager Akte spricht von «jedem neuen Derivat», was zur Folge hat, dass die im Jahre 1912 bereits bekannten Stoffe dem Regime der Konvention nicht unterworfen sind. Artikel 10 des neuen Abkommens dagegen braucht die Formel «irgendein Betäubungsmittel». Der Unterschied ist wesentlich. Diese Bestimmung hat denn auch nicht verfehlt, gewisse Befürchtungen in industriellen Kreisen hervorzurufen. Um diese nach Möglichkeit zu zerstreuen, liess der Bundesrat durch seine Vertreter in Genf eine Erklärung abgeben, die im Protokolle der Konferenz enthalten ist <sup>1)</sup> und in welcher der Überzeugung Ausdruck gegeben wird, dass die wissenschaftlichen Organe, die ihre Meinung abzugeben haben, von in jeder Hinsicht schlüssigen Feststellungen ausgehen und die Gutachten stets der Ansicht sämtlicher oder nahezu sämtlicher Mitglieder des in Frage kommenden Organes entsprechen werden. Die Ausführungen über die Rückwirkungen des Genfer Abkommens auf die schweizerische Gesetzgebung werden zeigen, dass zu diesen in Artikel 10 vorgesehenen internationalen Garantien noch weitere, wichtige interner Art kommen.

Was die Kontrolle des Rohopiiums, der Kokablätter und der Betäubungsmittel im Innern der einzelnen Staaten betrifft (Kapitel II, Artikel 2 und 3,

<sup>1)</sup> Protokoll der 33. Sitzung vom 13. Februar 1925.

und Kapitel III, Artikel 5, 6, 7 und 9), so bringt die Genfer Konvention nichts wesentlich Neues. Die betreffenden Bestimmungen geben einfach die Vorschriften der Haager Konvention wieder. Da und dort freilich wurde eine bestimmtere Fassung gewählt, eine Alternative beseitigt oder auch eine Ergänzung vorgenommen.

Kapitel IV (Artikel 11) betrifft den indischen Hanf. Dieses Produkt wurde insbesondere auf Verlangen der beiden Regierungen von Südafrika und Ägypten in die Konvention aufgenommen. Der internationale Handel mit «Haschisch» ist dem Systeme der Ein- und Ausfuhrscheine unterworfen. Dagegen wird der Inlandsverbrauch, ausgenommen wenn es sich um Hanfextrakte und -tinkturen handelt (Artikel 4, litera f), nicht von der Konvention betroffen.

Die Bestimmungen des Kapitels V (Artikel 12 bis 18) der Akte vom 19. Februar 1925 gehören zu den wichtigsten des Abkommens. Dieses Kapitel hat die Überwachung des internationalen Handels mit Drogen und Betäubungsmitteln zum Gegenstande. Das Kontrollsystem besteht im wesentlichen darin, dass Ein- und Ausfuhrbewilligungen nötig sind (Artikel 12 und 13), und zwar auch für die Einlagerung unter Zollverschluss (Artikel 13, Ziffer 7, und 16), sowie in der Verpflichtung, auch auf die Freihäfen und -zonen die Landesgesetzgebung über die Betäubungsmittel auszudehnen, und schliesslich in einer strengen Regelung des Durchgangsverkehrs (Artikel 15 und 17).

Die Bestimmungen des Kapitels VI verlangen einige nähere Ausführungen. Die Annahme des Kontingentierungssystems hätte unvermeidlich die Schaffung eines internationalen Überwachungsorgans zur Folge gehabt. Die Staaten wären verpflichtet gewesen, am Ende jedes Jahres ihren Bedarf für das kommende Jahr einzuschätzen und ihre Einfuhr innerhalb der Grenzen jenes Vorschlages zu halten. Die Schätzung hätte an eine Behörde weitergeleitet werden müssen, der auch die Zahlen betreffend Einfuhr, Verbrauch und Ausfuhr mitzuteilen gewesen wären. Diese Angaben hätten es dem fraglichen Organ ermöglicht, den Handel sowohl in jedem einzelnen Lande wie auch in seiner Gesamtheit zu überwachen. Die Tatsache, dass die Konferenz von einer unmittelbaren Beschränkung nichts wissen wollte, hätte das Verschwinden der internationalen Kontrolle zur Folge haben können. Das ist nun allerdings nicht eingetreten; Schätzung, Statistiken und Überwachungsorgane wurde beibehalten.

Gemäss Artikel 21, der die Frage der Schätzung regelt, bestimmen die Vertragsstaaten jeweils vor Jahresende den mutmasslichen Bedarf für den Inlandsverbrauch während des kommenden Jahres. Diese Zahlen, die somit den Ausfuhrhandel nicht betreffen, werden dem ständigen Zentralkomitee bekanntgegeben. Diese Schätzungen dienen lediglich als Anhaltspunkte: Der Staat, der sie mitgeteilt hat, ist nicht gezwungen, seine Einfuhr danach zu richten, und sie können auch jederzeit abgeändert werden. Sie geben dem Zentralkomitee die Möglichkeit, Vergleiche anzustellen. Mit der Zeit werden sie ihm zweifellos auch gestatten, sich ein ziemlich genaues Bild von den Be-

täubungsmittelmengen zu machen, deren die Welt für den rechtmässigen Verbrauch bedarf.

Artikel 22 enthält eine der wichtigsten Bestimmungen des Abkommens. Er regelt die Frage der Statistiken und sieht Jahres- und Vierteljahresstatistiken vor: Jahresstatistiken für die Herstellung, den Verbrauch und die Vorräte, Vierteljahresstatistiken dagegen für die Ein- und Ausfuhr. Der Bundesrat hat dem Problem der Statistiken grosse Aufmerksamkeit geschenkt. Er hat nie grundsätzlich gegen die Statistiken, die ja bereits in Artikel 21 der Haager Konvention vorgesehen sind, Stellung genommen, noch ihre Nützlichkeit bestritten. Man vertrat schweizerischerseits auf der Konferenz den Standpunkt, dass die statistischen Angaben nicht Gefahr laufen dürfen, eine falsche Vorstellung vom Handel zu vermitteln oder die Handelsspionage zu erleichtern. Der Bundesrat hatte daher Jahresstatistiken ins Auge gefasst, die dem Zentralkomitee in Zeitabständen mitzuteilen gewesen wären, die den übermittelten Zahlen grossen dokumentarischen Wert verliehen hätten; sie hätten gestattet, sich ein vollständiges und genaues Bild vom Verkehr mit Betäubungsmitteln zu machen. Die Konferenz entschied sich zugunsten der Jahresstatistiken, soweit es sich um die Herstellung, den Verbrauch und die Vorräte handelt; dagegen wurden sie für die Ein- und Ausfuhr abgelehnt. Die Erstellung von Vierteljahresstatistiken stösst kaum auf praktische Schwierigkeiten, da die Behörde, die mit der Anwendung des Bundesgesetzes vom 2. Oktober 1924 betraut ist, Tag für Tag die Ein- und Ausfuhr der Betäubungsmittel verfolgt. Dagegen fürchtet der Bundesrat, die Vierteljahresstatistiken könnten Anlass zu voreiligen Schlüssen geben; er fürchtet auch, diese ins Einzelne gehenden und die gegenwärtigen Verhältnisse betreffenden Auskünfte könnten aus irgendeinem Grunde bekannt werden. Um eine vollständig gleiche Behandlung sämtlicher Staaten zu sichern, beantragte die schweizerische Delegation, die Vierteljahresstatistiken sollten vertraulich sämtlichen Regierungen mitgeteilt werden; sie drang jedoch mit diesem Vorschlage nicht durch, worauf sie sich namens des Bundesrates das Recht wahrte, anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens einen Vorbehalt anzubringen.

Ein Staat kann sich nur dann unter Anbringung einer formellen Bedingung an einem Vertrage beteiligen, wenn die übrigen Vertragsparteien damit einverstanden sind. Der Bundesrat gelangte zur Überzeugung, dass gewisse Staaten auf die Übermittlung von Vierteljahresstatistiken grosses Gewicht legten. Wahrscheinlich wären diese Staaten nicht damit einverstanden gewesen, der Schweiz das Recht zur Wahl von Zeitabständen zu gewähren, die ihren Wünschen besser entsprochen hätten. Die Schweiz hätte somit entweder ihre Bedingung zurückziehen oder das Abkommen verwerfen müssen. Die von der schweizerischen Delegation in dieser Angelegenheit eingenommene Haltung erlaubte es dem Bundesrate, die Lösung dieser Frage in einem Kompromisse zu finden. Nachdem er festgestellt hatte, dass die Entscheidung zugunsten der Vierteljahresstatistiken gefallen war und diese den Vertragsstaaten nicht zur Kenntnis gelangen dürfen, erklärte der Wortführer der

schweizerischen Delegation, der Bundesrat behalte sich das Recht vor, die Übermittlung von Statistiken zu unterbrechen, sobald er die Überzeugung haben sollte, dass diese Zahlen sich in Händen befinden, für die sie nicht bestimmt sind. Als sich der Bundesrat zur Unterzeichnung der Konvention entschloss, beauftragte er seinen Vertreter, ausdrücklich auf die im Konferenzprotokoll enthaltene Erklärung der schweizerischen Delegation hinzuweisen. Das Abkommen wurde daher namens der Schweiz am 18. Juli 1925 ohne Vorbehalt unterzeichnet, aber unter Hinweis auf die Erklärung der schweizerischen Delegation anlässlich der 36. Plenarsitzung der Konferenz betreffend die in Artikel 22, Ziffer 2, vorgesehene Übermittlung von Vierteljahresstatistiken.

Die Artikel 19 und 20 betreffen das ständige Zentralkomitee und setzen den Zeitpunkt für die Bestellung dieses Organes fest (binnen drei Monaten nach Inkrafttreten der Konvention), bestimmen seine Zusammensetzung (acht Personen, die wegen ihrer Fachkenntnis, ihrer Unparteilichkeit und ihrer Unabhängigkeit allgemeines Vertrauen einflössen), bezeichnen die Behörde, welche die Wahl seiner Mitglieder vorzunehmen hat (der Völkerbundsrat, in dem zu diesem Zweck auch ein Vertreter der Vereinigten Staaten Sitz hat) und geben die Grundsätze an, gestützt auf die der Rat die Wahl vorzunehmen hat (es sollen Persönlichkeiten gewählt werden, welche die Betäubungsmittelfrage kennen, so wie sie sich einerseits in den erzeugenden und verarbeitenden Ländern und anderseits in den verbrauchenden Ländern stellt). Die übrigen Bestimmungen der Artikel 19 und 20 regeln die Frage der Amtsdauer der Komiteemitglieder (fünf Jahre), die ihrer Wiederwählbarkeit und des Quorums, bestimmen ferner, mit welcher Mehrheit gewisse besonders wichtige Beschlüsse zu fassen sind und setzen die Arbeitsweise des Komitees und seines Sekretariates fest.

Die Artikel 24, 25, 26 und 27 behandeln gewisse Aufgaben, die dem Komitee nebst den sich aus Artikel 21 (Schätzungen), 22 und 23 (Statistiken) ergebenden zukommen.

Die Artikel 24 und 26 verdienen besonders erwähnt zu werden. Es wurde in dieser Botschaft bereits dargelegt, in welcher Weise die Völkerbundsversammlung versuchte, die Staaten zur Teilnahme am internationalen Kampfe gegen den Missbrauch mit Betäubungsmitteln zu zwingen. Das Abkommen vom 19. Februar 1925 stellt nun fest, welches Verfahren einzuschlagen ist sowohl gegenüber denjenigen Staaten, die sich an der Übereinkunft beteiligen, wie auch gegenüber jenen, die ihr fernbleiben sollten. Im einen wie im andern Falle geht das Zentralkomitee nur dann vor, wenn die ihm zur Verfügung stehenden Auskünfte es zum Schlusse berechtigen, dass ein bestimmtes Land «zu einem Mittelpunkt für unerlaubten Handel zu werden droht». Ist das Komitee zu dieser Überzeugung gelangt, wobei der betreffende Entschluss von der absoluten Mehrheit sämtlicher Mitglieder gefasst werden muss, so verlangt es Aufklärung. Wird eine Antwort gegeben und ist sie zufriedenstellend, so hat es dabei sein Bewenden. Wird dem Komitee dagegen keine Auskunft erteilt

oder ist sie ungenügend, so macht dieses den Mitgliedstaaten und dem Rate des Völkerbundes Mitteilung. Hierauf wird sämtlichen Vertragsstaaten empfohlen, ihre Ausfuhr nach jenem Land einzustellen. Dieses letztere kann an den Völkerbundsrat gelangen. Die zum Boykott eingeladenen Staaten sind berechtigt, ihre Mitwirkung zu verweigern. Sie können in diesem Falle die Frage vor den Rat bringen; tun sie das nicht, so haben sie dem Zentralkomitee die Gründe für ihr Nichtmitwirken mitzuteilen.

Das Kapitel VII, das die allgemeinen Bestimmungen enthält und die Artikel 28 bis 39 umfasst, bedarf keines langen Kommentars.

Gemäss Artikel 28 haben die Vertragsteile für Verstösse gegen die Gesetze und Verordnungen über die Anwendung des Abkommens Strafen zu verhängen. Gemäss der entsprechenden Bestimmung des Haager Abkommens waren die Staaten nur verpflichtet, die Möglichkeit des Erlasses von derartigen Gesetzen oder Verordnungen zu prüfen. Der Fortschritt ist somit beträchtlich.

Artikel 11 des Bundesgesetzes vom 2. Oktober 1924 gestattet die Bestrafung folgender Handlungen, falls sie ohne Bewilligung vorgenommen werden: Herstellung, Verarbeitung, Einfuhr, Ausfuhr, Kauf, Besitz, Einlagerung, Verkauf, Abgabe, selbst wenn sie unentgeltlich ist, und Angebot von Betäubungsmitteln. Gemäss Artikel 15 sind die allgemeinen Bestimmungen des ersten Teiles des Bundesstrafgesetzes vom 4. Februar 1853 anwendbar auf die im Gesetz über die Betäubungsmittel vorgesehenen Verbrechen und Vergehen, soweit dieses Gesetz selbst nichts Abweichendes vorschreibt. Das Bundesstrafgesetz gestattet die Verfolgung insbesondere des Versuches, der Gehilfenschaft und der Begünstigung. Nach Artikel 29 der Genfer Konvention sollen die vertragschliessenden Teile «in wohlwollendem Sinne die Möglichkeit gesetzgeberischer Massnahmen zur Bestrafung von Handlungen prüfen, die im Bereich ihrer Rechtsprechung begangen worden sind und den Zweck hatten, bei einer irgendwo ausserhalb des Bereiches ihrer Rechtsprechung verübten Handlung mitzuhelfen oder mitzuwirken, die einen Verstoß gegen die dort geltenden Gesetze über die in diesem Abkommen behandelten Gegenstände darstellt». Es ist nun zu sagen, dass der eben zitierte Artikel 11 des Gesetzes über die Betäubungsmittel, vervollständigt durch die Bestimmungen des Bundesstrafgesetzes gemäss Artikel 15, ebenfalls die Handlungen umfasst, die Artikel 29 des Abkommens im Auge hat. Es lässt sich in der Tat kaum eine auf den Verkehr mit Betäubungsmitteln bezügliche Handlung denken, die nicht Herstellung, Zubereitung, Einfuhr, Ausfuhr, Verkauf, Abgabe, und zwar auch unentgeltliche, oder Angebot wäre, oder den Versuch, eine dieser Handlungen auszuführen, Gehilfenschaft oder Begünstigung darstellen würde. Der gegenwärtige Stand der schweizerischen Gesetzgebung entspricht also in dieser Hinsicht bereits den Vorschriften des Abkommens vom 19. Februar 1925.

Artikel 30, der die gegenseitige Mitteilung der nationalen Gesetze über die Betäubungsmittel zum Gegenstande hat, ist eine ungefähre Wiedergabe des Artikels 21, *litera a*, der Haager Konvention. Artikel 31 löst eine heikle Frage, indem er das Verhältnis zwischen dem Abkommen von 1912 und dem von

1925 regelt. Letzteres ist bestimmt, in den Beziehungen zwischen den vertragsschliessenden Teilen die Kapitel I, III und V der Haager Konvention zu ersetzen. Artikel 32 schreibt das Verfahren vor, das im Falle einer Meinungsverschiedenheit zwischen den Vertragsstaaten über die Auslegung oder Ausführung des Abkommens einzuschlagen ist. Die Fassung dieser Bestimmung, an der die schweizerische Delegation aktiv mitgearbeitet hat, entspricht unserer Politik auf dem Gebiete des Schlichtungsverfahrens und der gerichtlichen Erledigung von Streitigkeiten; sie ist auch im Einklange mit den in dieser Hinsicht herrschenden allgemeinen Grundsätzen.

Die übrigen allgemeinen Bestimmungen, die sich auf die Unterzeichnung (Artikel 33), die Ratifizierung (Artikel 34), auf die Möglichkeit des Beitrittes (Artikel 35), sowie auf die Kündigung beziehen (Artikel 38), bedürfen keiner besondern Erläuterung.

Nach Artikel 36 kann die Konvention erst nach Ratifikation durch zehn Staaten in Kraft treten; unter diesen müssen sich sieben Mächte befinden, die bei der Ernennung des Zentralkomitees mitzuwirken haben (Völkerbundsrat und Vereinigte Staaten); zwei von den Ratsmitgliedern müssen Inhaber eines ständigen Sitzes sein.

Obige Ausführungen zeigen, dass das Abkommen über die Betäubungsmittel manche Unvollkommenheit der Opiumkonvention behebt und verschiedene Lücken ausfüllt. Die Kokablätter, das Rohkokain, das Ecgonin und der indische Hanf sind in die Konvention aufgenommen, und die Bestimmung, wonach das Abkommen auf Diacetylmorphin (Heroin) nur dann anwendbar war, wenn der fragliche Stoff einen gewissen Prozentsatz jenes Giftes enthielt, ist fallengelassen worden. Das Verfahren, nach dem das Regime der Konvention auf weitere Betäubungsmittel ausgedehnt werden kann, ist festgelegt. Eine jährliche Einschätzung des rechtmässigen Bedarfs ermöglicht es dem Zentralkomitee, den Durchschnittsverbrauch der Welt für medizinische und wissenschaftliche Zwecke mit immer grösserer Genauigkeit zu bestimmen. Die Zahlen, die das Zentralkomitee nach mehrjähriger Erfahrung wird aufstellen können, werden zusammen mit dem Kontrollsystem der Ein- und Ausfuhrscheine, das tagtäglich seine Wirksamkeit neu beweist, die Verwirklichung des bereits in Artikel 9 der Haager Konvention niedergelegten Grundsatzes der Beschränkung beschleunigen helfen. Diese Herabsetzung geschieht nicht unmittelbar, gestützt auf eine mehr oder weniger theoretische Einschätzung des Bedarfes und mit Hilfe weitausholender Massnahmen, die bei der gegenwärtigen Lage zum Misserfolg verurteilt wären, sondern mittelbar, nach und nach, dank einer zunehmenden Stetigkeit des Drogenmarktes und einer schrittweisen Beseitigung des geheimen Handels. Die bestimmtere Fassung der Vorschriften über die Inlandskontrolle, sowie über den Erlass von Strafbestimmungen vermindern die Zahl der Hintertüren. Die Ungenauigkeiten der Haager Konvention in bezug auf die Statistiken sind behoben. Und schliesslich wird auf dem Wege einer Art Sanktion versucht, zu verhindern, dass sich ein Vertragsstaat seinen Verpflichtungen entziehe oder dass ein aussenstehender Staat die Wirksamkeit

des Abkommens verunmögliche, indem er zu einem Mittelpunkt für unerlaubten Handel wird.

Die zweite von der Konferenz ausgearbeitete Akte ist ein Protokoll über das Rohopium. Es wurde in dieser Botschaft bereits erklärt, warum die gemischte Kommission der beiden Konferenzen mit ihren Bestrebungen, für die Unterdrückung des zubereiteten Opiums eine Frist ansetzen zu lassen, nicht zum Ziele gelangte: Die beteiligten Staaten hatten geltend gemacht, dass für sie die Möglichkeit einer Herabsetzung des Verbrauchs dieser Droge in erster Linie von der Wirksamkeit der Kontrolle über die Erzeugung des Rohopiums abhänge. Schliesslich wurde jedoch eine Lösung gefunden. Sie besteht darin, dass zwei Übereinkünfte abgeschlossen wurden: die eine von den sich mit dem Mohanbau befassenden Staaten, die andere von den zubereitetes Opium konsumierenden Ländern. Die erste Übereinkunft besteht in einem Protokoll über das Rohopium; ein Protokoll über das zubereitete Opium, das dem von der ersten Konferenz ausgearbeiteten Abkommen beigelegt wurde, stellt die zweite Übereinkunft dar. Die Signatarstaaten des Protokolls über das Rohopium übernehmen die Verpflichtung, den unerlaubten Handel binnen einer Frist von fünf Jahren zum Verschwinden zu bringen; eine vom Völkerbundsrat zu ernennende Kommission hat die Durchführung dieser Massnahme festzustellen. Die Staaten, in denen zubereitetes Opium verbraucht wird, haben diese Gepflogenheit vor Ablauf einer Frist von 15 Jahren zu unterdrücken; diese Frist läuft von dem Zeitpunkt an, da ein die Ausführung empfehlendes Gutachten abgegeben wurde.

Da die Schweiz kein Rohopium erzeugt, liess der Bundesrat das bezügliche Protokoll nicht unterzeichnen, und die Bundesversammlung hat es daher auch nicht zu genehmigen.

Verschiedene Vorschläge tauchten im Laufe der Verhandlungen auf, welche die Konferenz nicht in die Konvention einfügen wollte. Da sie indessen nicht wünschte, dass sie ohne jede Wirkung blieben, nahm sie diese in eine Schlussakte auf. Von den sieben Resolutionen, die diese Akte enthält, sind vier für die Schweiz von Bedeutung. In der dritten Resolution empfiehlt die Konferenz «allen Staaten, hinsichtlich der Unterdrückung des unerlaubten Handels so eng wie möglich zusammenzuarbeiten und die mit der Anwendung der Gesetze über die Bekämpfung des Handels beauftragten zuständigen Behörden zu ermächtigen, mit den zuständigen Behörden der andern Länder in unmittelbarem Verkehr zu treten». Die vierte Resolution gibt einem neuen und originellen Gedanken Ausdruck; es wird dort vorgeschlagen, «von den Kaufleuten, die von der Regierung zum Handel mit den im Abkommen behandelten Stoffen ermächtigt werden, die Hinterlegung einer entsprechenden Summe Geldes oder Leistung einer Bürgschaft durch eine Bank zu verlangen, die ausreicht, um als wirksame Sicherung dafür zu dienen, dass sie sich nicht mit unerlaubtem Handel befassen werden». Die sechste Resolution hat zum Zwecke, von den in den Artikeln 8 und 10 des Abkommens vorgesehenen beratenden Organen (internationales Gesundheitsamt und Hygienekomitee des Völker-

bundes) «eine erste Entscheidung über die Präparate, die Opiumsucht und dergleichen nicht hervorrufen können, und eine erste Empfehlung betreffend irgendwelche weitere Betäubungsmittel, auf welche die Bestimmungen des Abkommens auszudehnen wären», zu erhalten, damit diese gleich beim Inkrafttreten des Abkommens bekanntgegeben werden könnten. In der siebenten Resolution ersucht die Konferenz den Völkerbundsrat, beschliessen zu wollen, dass die Kosten des Zentralkomitees und seiner Verwaltungszweige zu den Kosten des Generalsekretariates geschlagen werden, wobei sich die vertragschliessenden Teile, die nicht Mitglieder des Völkerbundes sind, an diesen Kosten in einem Masse zu beteiligen hätten, das im Einvernehmen mit dem Rate festzusetzen wäre.

Die Schlussakte der zweiten Opiumkonferenz wurde namens der Schweiz am selben Tage unterzeichnet wie das Abkommen selbst. Da sie indessen keine Bestimmungen, zu deren Ausführung die Staaten verpflichtet wären, sondern bloss Empfehlungen enthält, so glaubt der Bundesrat, dass eine formelle Genehmigung dieser Akte durch die Bundesversammlung nicht erforderlich sei.

### **Die Genfer Konvention und das Bundesgesetz über die Betäubungsmittel.**

Der Bundesrat hatte die eidgenössischen Räte in zwei verschiedenen Botschaften um Genehmigung des Opiumabkommens und um Annahme des Gesetzes über die Betäubungsmittel ersucht. Die Ratifikation des Abkommens über die Betäubungsmittel durch die Schweiz wird den schweizerischen Gesetzgeber nötigen, am Bundesgesetze vom 2. Oktober 1924 geringfügige Veränderungen vorzunehmen. Der Bundesrat beabsichtigt, gleich wie das erstemal, den Räten die Vorschläge betreffend Zustimmung zum Genfer Abkommen und jene betreffend Revision des Gesetzes über die Betäubungsmittel getrennt zu unterbreiten. Ein Gesetzesentwurf, der den Anforderungen der Konvention entspricht, wird Gegenstand einer besondern Botschaft bilden, die der Bundesversammlung später zugehen wird.

Der Bundesrat wünscht indessen den gesetzgebenden Räten schon jetzt zu ermöglichen, den Einfluss des Genfer Abkommens auf das Gesetz vom 2. Oktober 1924 zu ermassen. Es handelt sich um drei oder höchstens vier Rückwirkungen.

1. Die Liste der Stoffe, auf die das Gesetz Anwendung findet, muss mit der Aufzählung in den Artikeln 1 und 4 des Abkommens in Übereinstimmung gebracht werden.

2. Die Grenze (0,1 %), unterhalb welcher sämtliche Zubereitungen mit Diacetylmorphin (Heroin) bisher der Überwachung nicht unterworfen waren, ist aufzuheben.

3. Der letzte Absatz des ersten Artikels des Gesetzes vom 2. Oktober 1924 ermächtigt den Bundesrat, «auf dem Verordnungswege die Bestimmungen des Gesetzes auf jedes neue Derivat des Morphins, des Kokains oder ihrer Salze, oder auf jedes andere Alkaloid des Opiums auszudehnen, die nach dem

Ergebnis allgemein anerkannter wissenschaftlicher Untersuchungen zu ähnlichem Missbrauch Anlass geben und ähnliche schädliche Wirkungen haben wie Morphin, Diacetylmorphin (Heroin) und Kokain». Diese Bestimmung entsprach dem Wortlaute des Artikels 14, litera *d*, der Haager Konvention. Artikel 4, litera *g*, des Abkommens über die Betäubungsmittel sieht die Ausdehnung des Regimes der Konvention auf jedes andere Betäubungsmittel vor, auf welches das betreffende Abkommen gemäss Artikel 10 angewendet werden kann. Zwei Wege sind möglich, um die Durchführung dieser Vorschrift in der Schweiz zu sichern; der Bundesrat hat sich einstweilen noch für keinen der beiden entschieden. Nach der ersten Methode hätte die Bundesversammlung dem Bundesrat, in Abänderung des ersten Artikels, letzter Absatz, des Bundesgesetzes über die Betäubungsmittel, das Recht zu übertragen, das Gesetz vom 2. Oktober 1924 auf «jedes Betäubungsmittel» anwendbar zu erklären, das der Völkerbundsrat der Kontrolle zu unterstellen empfehlen wird; nach der andern Methode wäre der letzte Absatz des ersten Artikels des Gesetzes nicht abzuändern, sondern, wenn der Völkerbundsrat den vertragschliessenden Teilen gemäss Artikel 10 des Abkommens empfiehlt, die Bestimmungen in der Übereinkunft auf irgendein bisher der Kontrolle nicht unterworfenes Betäubungsmittel auszudehnen, so hätten die eidgenössischen Räte gegebenenfalls die nötigen Zusätze zu der in Artikel 1 des Gesetzes bereits enthaltenen Liste zu beschliessen. Welches System man auch wählen mag, keines scheint zu irgendwelchen Befürchtungen der beteiligten Kreise Anlass geben zu können. Im ersten Falle, wo dem Bundesrate die Befugnis gegeben wird, auf dem Verordnungswege den Anwendungsbereich des Gesetzes zu erweitern, besitzen die Beteiligten die Gewissheit, dass ihnen Gelegenheit gegeben wird, ihren Standpunkt zum Ausdruck zu bringen, da die für die Ausführung des Gesetzes erforderlichen Verordnungen vor ihrem Erlasse gemäss Artikel 24, Absatz 2, des Gesetzes einer fachmännischen Kommission unterbreitet werden müssen. Die Zusammensetzung dieser Kommission ist festgelegt; sie umfasst «insbesondere Vertreter der ärztlichen Wissenschaft sowie der beteiligten Industrien». Im zweiten Falle, wo die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Gesetzes von Fall zu Fall erfolgt, besitzen die Industrien alle jene Sicherheiten, die der gewöhnliche Gesetzgebungsweg bietet.

Die Bundesbehörden werden in der Botschaft über das Gesetz schliesslich auch zu prüfen haben, ob der Beitritt der Schweiz zum Genfer Abkommen eine Abänderung des Artikels 8 des Gesetzes vom 2. Oktober 1924 betreffend die Kontrolle der Ein- und Ausfuhr nötig macht oder doch wenigstens angezeigt erscheinen lässt, um ihn mit den Bestimmungen der Artikel 12 und 13 der Konvention in Übereinstimmung zu bringen. Man kann der Ansicht sein, dass Artikel 8 des Gesetzes, der eine ziemlich genaue Wiedergabe des Artikels 13 der Haager Konvention darstellt, dem Buchstaben nach nicht voll und ganz dem Artikel 13 des Genfer Abkommens entspricht. Es würde sich übrigens nur um eine formelle Berichtigung handeln. Artikel 8 des Gesetzes verlangt für die Ein- und Ausfuhr von Betäubungsmitteln eine bundesrätliche Bewilli-

gung, während die Artikel 12 und 13 der neuen Übereinkunft eine Bewilligung für jede einzelne Ein- und Ausfuhr verlangen. Die Verordnung betreffend den Handel mit Betäubungsmitteln vom 23. Juni erklärt, dass für jede Ein- und Ausfuhr von Betäubungsmitteln eine besondere Erlaubnis vom eidgenössischen Gesundheitsamte vorliegen muss (Artikel 31, Absatz 2). Der Bundesrat liess sich somit bei der Auslegung des Artikels 8 des Gesetzes vom gleichen Geiste leiten wie die Verfasser der Artikel 12 und 13 des Genfer Abkommens. Es dürfte indessen vielleicht gleichwohl angezeigt sein, die Gelegenheit der Revision des Gesetzes zu benützen, um jene Auslegung im Gesetzestexte selbst zu verankern, und diesen dadurch in formeller Hinsicht mit den Bestimmungen der Konvention von 1925 in genauern Einklang zu bringen.

Die Ratifikation des Abkommens über die Betäubungsmittel durch die Schweiz wird also, wie ersichtlich, nur unwesentliche Änderungen unserer Gesetzgebung notwendig machen. Das will nun nach der Ansicht des Bundesrates allerdings nicht heissen, dass dieser Übereinkunft nur eine verhältnismässig geringe Bedeutung zukommt. Das Bundesgesetz ist eben zu einer Zeit ausgearbeitet worden, da die Unzulänglichkeit der Opiumkonvention bereits klar zutage lag und man die Mittel, die Abhilfe zu schaffen geeignet waren, bereits kannte; der Gesetzgeber hat ein Gesetz erlassen, das weiter geht als die Übereinkunft, deren Anwendung zu sichern es bestimmt ist, und das gewisse Grundsätze enthält, die aufgestellt worden waren, ohne bis dahin allgemeine Annahme gefunden zu haben.

Der Bundesrat hält es daher für wünschbar, die Genfer Konvention über die Betäubungsmittel in naher Zukunft ratifizieren zu können, da ihr Inkrafttreten die andern Vertragsparteien verpflichtet wird, ihre Gesetzgebung auszubauen, sie in Übereinstimmung zu bringen mit der Konvention oder, was ungefähr dasselbe ist, mit dem Bundesgesetze vom 2. Oktober 1924 <sup>1)</sup>.

Was die Ratifikation des Genfer Abkommens durch die Staaten betrifft, die gleich der Schweiz herstellende Länder sind, so dürfte es von Interesse sein, zu vernehmen, dass Frankreich und Grossbritannien die in Artikel 34 vorgesehenen Formalitäten erfüllt, d. h. ihre Ratifikationsurkunden auf dem Generalsekretariate des Völkerbundes hinterlegt haben. In den Niederlanden haben die Generalstaaten ein Gesetz angenommen, das die Regierung zur

---

<sup>1)</sup> Die Genfer Konvention ist noch nicht in Kraft getreten, denn die erforderlichen Ratifikationen sind bis heute noch nicht alle erfolgt. Zur Zeit der Veröffentlichung der Botschaft hatten sie 33 Staaten unterzeichnet, nämlich:

Albanien, Australien, Belgien, Brasilien, Bulgarien, Chile, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Japan, Indien, Irischer Freistaat, Kanada, Königreich der Serben, Kroaten und Slovenen, Kuba, Lettland, Luxemburg, Neuseeland, Nicaragua, Niederlande, Osterreich, Persien, Polen, Portugal, Schweiz, Siam, Spanien, Südafrikanische Union, Tschechoslowakei, Ungarn, Uruguay.

Australien, Belgien, Frankreich, Grossbritannien, Indien, Neuseeland, Polen, Portugal, Südafrikanische Union und Tschechoslowakei hatten ratifiziert; Ägypten, die Freie Stadt Danzig, das Fürstentum Monaco und Salvador waren beigetreten.

Ratifizierung des Abkommens ermächtigt. In Deutschland und Japan wird die Frage der Ratifizierung gegenwärtig geprüft; dagegen fehlen Nachrichten über die Absichten der Vereinigten Staaten von Amerika.

Falls die eidgenössischen Räte das Abkommen genehmigen sollten, bevor irgendein bestimmter Staat, dessen Beteiligung in der Schweiz als unumgänglich notwendig betrachtet würde, ratifiziert hat, stände dem Bundesrat immer noch die Möglichkeit zu, mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden bis zum geeigneten Zeitpunkte zuzuwarten.

Auf das Abkommen über die Betäubungsmittel finden zweifellos die Bestimmungen der Ziffer I, Absatz 2, des Bundesbeschlusses vom 5. März 1920 betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund Anwendung. Gemäss diesem Absatze gelten für die Genehmigung von mit dem Völkerbunde zusammenhängenden Übereinkünften jeder Art die Vorschriften der Bundesverfassung für den Erlass von Bundesgesetzen. Mit einer einzigen Ausnahme — es handelt sich um den Bundesbeschluss, mit dem das Protokoll betreffend das Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofes und des Protokolls über die obligatorische Gerichtsbarkeit genehmigt wurde — ist bisher keiner der Bundesbeschlüsse, mit denen die Bundesversammlung den zahlreichen Konventionen zustimmte, die unter den Ägiden des Völkerbundes abgeschlossen wurden, Bundesgesetzen oder allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen im Sinne der Bundesverfassung (Artikel 89, Absatz 2) gleichgestellt worden. Wenn der Bundesrat der Ansicht ist, dass der Beschluss betreffend Genehmigung des Abkommens über die Betäubungsmittel dem fakultativen Referendum zu unterstellen ist, so hat dies seinen Grund darin, dass diese Übereinkunft nicht bloss unter den Auspizien des Völkerbundes ausgearbeitet wurde, sondern die Völkerbundsorgane, insbesondere der Rat, aktiv und ständig bei deren Anwendung mitzuwirken haben.

Wir ersuchen Sie, das Abkommen über die Betäubungsmittel durch Annahme des beiliegenden Bundesbeschlussentwurfes zu genehmigen, und versichern Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Herren, unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Bern, den 5. Dezember 1927.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

**Motta.**

Der Bundeskanzler:

**Kaeslin.**

---

(Entwurf.)

## **Bundesbeschluss**

betreffend

### **die Genehmigung des internationalen Abkommens über die Betäubungsmittel vom 19. Februar 1925.**

---

Die Bundesversammlung  
der schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsichtnahme der Botschaft des Bundesrates vom 5. Dezember 1927,  
beschliesst:

Art. 1. Das am 19. Februar 1925 in Genf abgeschlossene internationale Abkommen über die Betäubungsmittel wird genehmigt.

Art. 2. Auf vorliegenden Bundesbeschluss sind die Bestimmungen des Artikels 89, Absatz 2, der Bundesverfassung anwendbar.

Art. 3. Der Bundesrat wird mit der Durchführung des vorliegenden Bundesbeschlusses beauftragt.

---

## **Internationales Abkommen über die Betäubungsmittel.**

---

In der Erwägung, dass die Anwendung der Bestimmungen der Haager Konvention vom 23. Januar 1912 durch die vertragschliessenden Teile bedeutungsvolle Ergebnisse gezeitigt hat, dass aber mit den Stoffen, die von der Konvention betroffen werden, immer noch in grossem Masse Schmuggel und Missbrauch getrieben wird:

In der Überzeugung, das Schmuggel und Missbrauch mit diesen Stoffen nur dadurch wirksam beseitigt werden können, dass deren Erzeugung und Herstellung in wirksamerer Weise eingeschränkt und über den internationalen Handel eine schärfere Kontrolle und Überwachung ausgeübt wird, als es in der besagten Konvention vorgesehen ist;

In dem Wunsche, zur Erreichung des Zwecks besagter Konvention weitere Massnahmen zu treffen und ihre Bestimmungen zu vervollständigen und zu verschärfen;

In dem Bewusstsein, dass zu dieser Einschränkung und Kontrolle die Zusammenarbeit aller vertragschliessenden Teile nötig ist;

Im Vertrauen darauf, dass dieses im Interesse der Menschheit gelegene Bestreben die einmütige Zustimmung der beteiligten Länder finden wird,

Haben die hohen vertragschliessenden Teile beschlossen, zu diesem Zweck ein Abkommen zu schliessen, und haben zu ihren Bevollmächtigten ernannt:

(folgen die Namen der Staatsoberhäupter und ihrer Bevollmächtigten)

die nach Austausch ihrer für gut und richtig befundenen Vollmachten über folgende Bestimmungen einig geworden sind:

### **Kapitel I.**

#### **Begriffsbestimmungen.**

##### Artikel 1.

Die vertragschliessenden Teile kommen überein, für die Zwecke des vorliegenden Abkommens folgende Begriffsbestimmungen anzunehmen:

**Roh-Opium.** Unter «Roh-Opium» ist der aus den Kapseln des Schlafmohns (*Papaver somniferum* L.) gewonnene, freiwillig geronnene Milchsafte zu verstehen, der nur die für seine Verpackung und Versendung erforderliche Behandlung erfahren hat, ohne Rücksicht auf seinen Morphingehalt.

**Opium für medizinische Zwecke.** Unter «Opium für medizinische Zwecke» ist Opium zu verstehen, das die Behandlung erfahren hat, die erforderlich ist, um es zum medizinischen Gebrauche geeignet zu machen; es mag

gepulvert oder granuliert oder mit neutralen Stoffen gemischt sein, gemäss den Vorschriften der Pharmakopöe.

**Morphin.** Unter «Morphin» ist zu verstehen das Haupt-Alkaloid des Opiums mit der chemischen Formel  $C_{17}H_{19}NO_3$ .

**Diacetylmorphin.** Unter «Diacetylmorphin» ist zu verstehen das Diacetylmorphin (Diamorphin, Heroin) mit der Formel  $C_{21}H_{23}NO_5$ .

**Kokablätter.** Unter «Kokablättern» sind zu verstehen die Blätter des Erythroxyton Coca Lamarck, des Erythroxyton novogranatense (Morris) Hieronymus und ihrer Abarten aus der Familie der Erythroxyloaceen sowie die Blätter anderer Arten dieser Gattung, aus denen Kokain unmittelbar oder durch chemische Umwandlung gewonnen werden kann.

**Roh-Kokain.** Unter «Roh-Kokain» sind alle aus den Kokablättern gewonnenen Stoffe zu verstehen, die unmittelbar oder mittelbar zur Herstellung von Kokain dienen können.

**Kokain.** Unter «Kokain» ist zu verstehen der Methyläther des linksdrehenden Benzoyllecgonins ( $[\alpha]_D^{20} = -16^\circ$ ) in 20 %iger Chloroformlösung mit der Formel  $C_{17}H_{21}NO_4$ .

**Egonin.** Unter «Egonin» ist zu verstehen das linksdrehende Egonin ( $[\alpha]_D^{20} = -45^\circ$  in 5 %iger wässriger Lösung) mit der Formel  $C_9H_{15}NO_3 \cdot H_2O$  und alle Derivate dieses Egonins, die gewerblich zu seiner Wiedergewinnung dienen könnten.

**Indischer Hanf.** Unter «Indischem Hanf» ist die getrocknete Spitze der blühenden oder fruchttragenden weiblichen Stauden der *Cannabis sativa* L zu verstehen, aus der das Harz nicht ausgesogen ist, ohne Rücksicht auf die Benennung, unter der sie in den Handel gebracht werden.

## Kapitel II.

### Inländische Kontrolle des Rohopiums und der Kokablätter.

#### Artikel 2.

Die vertragschliessenden Teile verpflichten sich, wenn es nicht schon geschehen ist, Gesetze und Vorschriften zur Sicherung einer wirksamen Kontrolle der Gewinnung, des Vertriebs und der Ausfuhr des Roh-Opiums zu erlassen; ebenso verpflichten sie sich, die einschlägigen Gesetze und Vorschriften, die sie auf Grund des Artikels 1 der Haager Konvention vom Jahre 1912 oder auf Grund des vorliegenden Abkommens erlassen haben, einer regelmässigen Überprüfung zu unterwerfen und, soweit erforderlich, zu verschärfen.

#### Artikel 3.

Die vertragschliessenden Teile werden unter Berücksichtigung der Verschiedenheit ihrer Handelsbedingungen die Zahl der Städte, Häfen und anderen Plätze beschränken, über welche die Aus- oder Einfuhr von Roh-Opium oder Kokablättern gestattet sein soll.

### Kapitel III.

#### Inländische Kontrolle der verarbeiteten Stoffe.

##### Artikel 4.

Die Bestimmungen des vorliegenden Kapitels gelten für folgende Stoffe:

- a. Opium für medizinische Zwecke;
- b. Roh-Kokain und Egonin;
- c. Morphin, Diacetylmorphin, Kokain und ihre Salze;
- d. alle officinellen und nicht officinellen Präparate (einschliesslich der sogenannten Antiopiummittel), die mehr als 0,2 % Morphin oder mehr als 0,1 % Kokain enthalten;
- e. alle Präparate, die Diacetylmorphin enthalten;
- f. für die galenischen Präparate (Extrakt und Tinktur) des Indischen Hanfs;
- g. für jedes andere Betäubungsmittel, auf welches das vorliegende Abkommen gemäss Artikel 10 angewendet werden kann.

##### Artikel 5.

Die vertragschliessenden Teile werden wirksame Gesetze oder Vorschriften erlassen, um Herstellung, Einfuhr, Verkauf, Vertrieb, Ausfuhr und Verwendung der Stoffe, auf die sich dieses Kapitel bezieht, ausschliesslich auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken. Sie werden zusammenarbeiten, um den Gebrauch dieser Stoffe für irgendeinen andern Zweck zu verhindern.

##### Artikel 6.

Die vertragschliessenden Teile werden alle Personen überwachen, welche die Stoffe, auf die sich dieses Kapitel bezieht, herstellen, einführen, verkaufen, vertreiben oder ausführen, sowie die Gebäude, in denen sie dieses Gewerbe oder diesen Handel betreiben.

Zu diesem Zwecke sollen die vertragschliessenden Teile:

- a. die Herstellung der in Artikel 4 b, c, g, bezeichneten Stoffe ausschliesslich auf die Betriebe und Örtlichkeiten beschränken, für die eine diesbezügliche Ermächtigung erteilt worden ist;
- b. verlangen, dass alle Personen, welche die genannten Stoffe herstellen, einführen, verkaufen, vertreiben oder ausführen, eine Ermächtigung oder Erlaubnis hierzu besitzen;
- c. von diesen Personen verlangen, dass sie über die hergestellten Mengen, die Ein- und Ausfuhr, den Verkauf und alle anderen Formen der Abgabe der genannten Stoffe Buch führen. Diese Vorschrift gilt nicht notwendigerweise für die von Ärzten verabreichten Mengen, ebensowenig für den Verkauf, der von gehörig ermächtigten Apothekern auf ärztliche Verordnung hin vorgenommen wird, wenn der Arzt oder Apotheker die Verordnungen in jedem Falle vorschriftsmässig aufbewahrt.

### Artikel 7.

Die vertragschliessenden Teile werden Massnahmen ergreifen, um in ihrem Inlandsverkehr jede Abgabe der Stoffe, auf die sich dieses Kapitel bezieht, an nicht ermächtigte Personen sowie jeden Besitz dieser Stoffe durch solche Personen zu untersagen.

### Artikel 8.

Wenn das Hygiene-Komitee des Völkerbundes nach Einholen eines Gutachtens des Ständigen Komitees des internationalen Gesundheitsamtes (Office international d'hygiène publique) in Paris festgestellt hat, dass gewisse Präparate, welche die im vorliegenden Kapitel behandelten Betäubungsmittel enthalten, aber wegen der Art der Arzneimittel, mit denen sie gemischt sind und die praktisch ihre Wiedergewinnung verhindern, zu Opiumsucht und dergleichen nicht Anlass geben können, so teilt das Hygiene-Komitee diese Feststellung dem Völkerbundsrate mit. Der Rat benachrichtigt die vertragschliessenden Teile von der Feststellung, worauf die betreffenden Präparate von den Bestimmungen dieses Abkommens ausgenommen werden.

### Artikel 9.

Jeder vertragschliessende Teil kann die Apotheker ermächtigen, auf ihre eigene Verantwortung folgende offizinelle opiumhaltige Präparate als Heilmittel zu sofortigem Gebrauch in dringenden Fällen an das Publikum abzugeben: Opiumtinktur, Laudanum Sydenham und Doversches Pulver. Die in solchem Falle zulässige Höchstmenge darf jedoch nicht mehr als 0,25 g offizinelles Opium enthalten, und der Apotheker muss gemäss Artikel 6 c die gelieferten Mengen in seine Bücher eintragen.

### Artikel 10

Wenn das Hygiene-Komitee des Völkerbundes nach Einholen eines Gutachtens des Ständigen Komitees des internationalen Gesundheitsamtes (Office international d'hygiène publique) in Paris festgestellt hat, dass irgendein Betäubungsmittel, das von diesem Abkommen nicht betroffen wird, geeignet ist, ähnliche Missbräuche und ebenso schädliche Wirkungen hervorzurufen wie die in diesem Kapitel des Abkommens behandelten Stoffe, so benachrichtigt das Hygiene-Komitee den Völkerbundsrat und empfiehlt ihm, dass die Bestimmungen des vorliegenden Abkommens hierauf Anwendung finden sollen.

Der Völkerbundsrat wird diesen Vorschlag den vertragschliessenden Teilen bekanntgeben. Jeder vertragschliessende Teil, der den Vorschlag annimmt, meldet die Annahme dem Generalsekretär des Völkerbundes, der die übrigen vertragschliessenden Teile davon in Kenntnis setzt.

In den Beziehungen zwischen den vertragschliessenden Teilen, die den in den vorangehenden Absätzen erwähnten Vorschlag angenommen haben, treten die Bestimmungen dieses Abkommens unverzüglich für den betreffenden Stoff in Kraft.

## Kapitel IV.

### Indischer Hanf.

#### Artikel 11.

1. Über die Bestimmungen des Kapitels V dieses Abkommens hinaus, die sich auf den Indischen Hanf und das daraus gewonnene Harz beziehen, verpflichten sich die vertragschliessenden Teile:

- a. die Ausfuhr des aus dem Indischen Hanf gewonnenen Harzes und der gebräuchlichen Zubereitungen dieses Harzes (wie Haschisch, Esrar, Chira, Djamba) nach Ländern, in denen ihr Gebrauch verboten ist, zu untersagen und, falls die Ausfuhr gestattet wird, die Vorlegung eines besonderen von der Regierung des Einfuhrlandes ausgestellten Einfuhrscheins zu verlangen, der bestätigt, dass die Einfuhr zu den im Scheine angegebenen Zwecken bewilligt ist und dass das Harz oder die genannten Zubereitungen nicht wieder ausgeführt werden;
- b. vor Erteilung der in Artikel 13 dieses Abkommens vorgesehenen Ausfuhrbewilligung für Indischen Hanf die Vorlegung eines besonderen von der Regierung des Einfuhrlandes ausgestellten Einfuhrscheins zu verlangen, der bestätigt, dass die Einfuhr gestattet und ausschliesslich zu medizinischen oder wissenschaftlichen Zwecken bestimmt ist.

2. Die vertragschliessenden Teile werden eine wirksame Kontrolle ausüben, um den unerlaubten internationalen Handel mit Indischem Hanf und namentlich mit seinem Harz zu verhindern.

## Kapitel V.

### Kontrolle des internationalen Handels.

#### Artikel 12.

Jeder vertragschliessende Teil wird die Einholung einer besonderen Einfuhrbewilligung verlangen für jede Einfuhr irgendeines der Stoffe, auf die dieses Abkommen anwendbar ist. Diese Bewilligung soll die einzuführende Menge, Namen und Adresse des Einführenden, sowie Namen und Adresse des Ausführenden enthalten.

Die Einfuhrbewilligung soll die Frist angeben, innerhalb deren die Einfuhr zu bewerkstelligen ist; sie kann gestatten, dass die Einfuhr in mehreren Sendungen erfolgt.

#### Artikel 13.

1. Jeder vertragschliessende Teil wird die Einholung einer besonderen Ausfuhrbewilligung verlangen für jede Ausfuhr irgendeines der Stoffe, auf die dieses Abkommen anwendbar ist. Diese Bewilligung soll die auszuführende

Menge, Namen und Adresse des Ausführenden, sowie Namen und Adresse des Einführenden enthalten.

2. Vor Aushändigung dieser Ausfuhrbewilligung wird der vertragschliessende Teil von der Person oder Firma, welche die Ausfuhrbewilligung verlangt, die Vorlegung eines von der Regierung des Einfuhrlandes ausgestellten Einfuhrscheines fordern, der bestätigt, dass die Einfuhr gestattet ist.

Jeder vertragschliessende Teil verpflichtet sich, nach Möglichkeit das diesem Abkommen beigelegte Muster für den Einfuhrschein zu verwenden.

3. Die Ausfuhrbewilligung soll die Frist angeben, innerhalb der die Ausfuhr zu bewerkstelligen ist, und Nummer und Datum des Einfuhrscheines sowie die Behörde benennen, die ihn ausgestellt hat.

4. Eine Abschrift der Ausfuhrgenehmigung soll die Sendung begleiten, und die Regierung, welche die Ausfuhrbewilligung erteilt, übermittelt eine weitere Abschrift der Regierung des Einfuhrlandes.

5. Ist die Einfuhr bewerkstelligt oder die für die Einfuhr gestellte Frist abgelaufen, so schiekt die Regierung des Einfuhrlandes die Ausfuhrbewilligung mit einem entsprechenden Vermerk an die Regierung des Ausfuhrlandes zurück. Der Vermerk hat die tatsächlich eingeführte Menge anzugeben.

6. Wenn eine geringere Menge als die in der Ausfuhrbewilligung bezeichnete ausgefuhr wird, so haben die zuständigen Behörden die tatsächlich ausgefuhrte Menge auf der Ausfuhrbewilligung und auf jeder amtlichen Abschrift derselben zu verzeichnen.

7. Betrifft das Ausfuhrgesuch eine Sendung, die im Einfuhrlande unter Zollverschluss eingelagert werden soll, so kann die zuständige Behörde des Ausfuhrlandes statt des oben vorgesehenen Einfuhrscheines eine besondere Bescheinigung annehmen, in der die zuständige Behörde des Einfuhrlandes erklärt, dass sie die Einfuhr der Sendung unter den oben erwähnten Umständen genehmigt. In solchem Falle soll in der Ausfuhrbewilligung zum Ausdruck gebracht werden, dass die Sendung ausgefuhr wird, um unter Zollverschluss eingelagert zu werden.

#### Artikel 14.

Um die Anwendung und vollständige Durchführung der Bestimmungen dieses Abkommens in den Freihäfen und Freizonen zu sichern, verpflichten sich die vertragschliessenden Teile, die in ihrem Lande geltenden Gesetze und Vorschriften in den in ihrem Gebiete liegenden Freihäfen und Freizonen anzuwenden und dort die gleiche Überwachung und Kontrolle auszuüben wie in den übrigen Teilen ihres Gebiets, soweit es sich um vom vorliegenden Abkommen betroffene Stoffe handelt.

Dieser Artikel hindert jedoch keinen der vertragschliessenden Teile daran, auf die genannten Stoffe in den Freihäfen und Freizonen schärfere Bestimmungen anzuwenden als in den übrigen Teilen seines Gebietes.

## Artikel 15.

1. Keine Sendung irgendwelcher der in diesem Abkommen behandelten Stoffe darf, wenn sie von einem Lande nach einem anderen ausgeführt wird, durch ein drittes Land gehen — und zwar ohne Rücksicht darauf, ob die Sendung aus dem benützten Schiff oder Fahrzeug umgeladen wird oder nicht —, ohne dass den zuständigen Behörden dieses Landes eine Abschrift der die Sendung begleitenden Ausfuhrbewilligung (oder des Umleitungsscheins, wenn gemäss dem folgenden Paragraphen ein solcher ausgestellt worden ist) vorgelegt wird.

2. Die zuständigen Behörden eines Landes, durch das eine Sendung eines der in diesem Abkommen behandelten Stoffe gehen darf, werden alle erforderlichen Massnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass die erwähnte Sendung nach einem anderen Bestimmungsort umgeleitet wird, als auf der die Sendung begleitenden Abschrift der Ausfuhrbewilligung (oder auf dem Umleitungsschein) angegeben ist, es sei denn, dass die Regierung dieses Landes eine solche Umleitung durch einen besonderen Umleitungsschein genehmigt hat. Ein Umleitungsschein soll nur gegen Vorlegung eines Einfuhrscheins ausgegeben werden, der den Bestimmungen des Artikels 13 entspricht und von der Regierung des Landes ausgestellt ist, nach dem die Sendung umgeleitet werden soll; dieser Umleitungsschein soll dieselben Angaben enthalten, die gemäss Artikel 13 in der Ausfuhrbewilligung zu machen sind, sowie den Namen des Landes, aus dem die Sendung ursprünglich ausgeführt worden ist. Alle Bestimmungen des Artikels 13, die für eine Ausfuhrbewilligung gelten, sind gleicherweise auf die Umleitungsscheine anzuwenden.

Ausserdem soll die Regierung des Landes, welche die Umleitung der Sendung bewilligt, die Abschrift der ursprünglichen Ausfuhrbewilligung (oder die Umleitungsbescheinigung), welche die Sendung bei ihrer Ankunft auf dem Gebiet des betreffenden Landes begleitete, zurückhalten und sie der Regierung, die sie ausgestellt hat, unter gleichzeitiger Nennung des Landes zurücksenden, nach dem die Umleitung bewilligt wurde.

3. In den Fällen, in denen der Transport auf dem Luftwege geschieht, sind die vorstehenden Bestimmungen dieses Artikels nicht anwendbar, wenn das Luftfahrzeug das Gebiet des dritten Landes überfliegt, ohne zu landen. Falls das Luftfahrzeug auf dem Gebiete des betreffenden Landes niedergeht, sind die erwähnten Bestimmungen in dem von den Umständen gestatteten Masse anwendbar.

4. Die Ziffern 1 bis 3 dieses Artikels lassen die Bestimmungen jeder etwaigen internationalen Vereinbarung unberührt, welche die zulässige Überwachung der in diesem Abkommen behandelten Stoffe durch einen der vertragschliessenden Teile einschränken, wenn solche im direkten Durchgangsverkehr befördert werden.

5. Die Bestimmungen dieses Artikels gelten nicht für die Beförderung der Stoffe durch die Post.

### Artikel 16.

Wenn eine Sendung von in diesem Abkommen behandelten Stoffen auf dem Gebiete eines vertragschliessenden Teils ausgeladen und unter Zollverschluss eingelagert wird, so darf sie aus dem Zollverschluss nicht entnommen werden, ohne dass der Behörde, welcher der Zollverschluss untersteht, ein von der Regierung des Bestimmungslandes ausgestellter Einfuhrschein vorgelegt wird, der bestätigt, dass die Einfuhr gestattet ist. Die betreffende Behörde gibt für jede so entnommene Sendung eine besondere Bewilligung aus, die an die Stelle der in Artikel 13, 14 und 15 vorgesehenen Ausfuhrbewilligung tritt.

### Artikel 17.

Berühren die in diesem Abkommen behandelten Stoffe das Gebiet eines der vertragschliessenden Teile im Durchgangsverkehr oder werden sie dort unter Zollverschluss eingelagert, so dürfen sie keiner Behandlung unterworfen werden, die ihre Natur oder, wenn keine Erlaubnis der zuständigen Behörde vorliegt, ihre Verpackung ändern könnte.

### Artikel 18.

Sollte einer der vertragschliessenden Teile sich ausserstande sehen, irgendeine Bestimmung dieses Kapitels auf seinen Handel mit einem anderen Lande anzuwenden, weil letzteres an diesem Abkommen nicht beteiligt ist, so ist der vertragschliessende Teil zur Anwendung der Bestimmungen dieses Kapitels nur insoweit verpflichtet, als die Umstände es gestatten.

## Kapitel VI.

### Das Ständige Zentralkomitee.

#### Artikel 19.

Binnen drei Monaten nach Inkrafttreten dieses Abkommens ist ein Ständiges Zentralkomitee zu ernennen.

Das Zentralkomitee wird aus acht Personen bestehen, die wegen ihrer Fachkenntnis, ihrer Unparteilichkeit und ihrer Unabhängigkeit allgemeines Vertrauen geniessen.

Die Mitglieder des Zentralkomitees sind vom Völkerbundsrat zu ernennen.

Die Vereinigten Staaten von Amerika und das Deutsche Reich werden eingeladen werden, je eine Persönlichkeit zu bezeichnen, die bei dieser Ernennung mitwirkt.

Bei der Ernennung soll berücksichtigt werden, dass es von Bedeutung ist, in dieses Zentralkomitee in angemessenem Verhältnisse Persönlichkeiten zu entsenden, welche die Verhältnisse betreffend die Betätigungsmittel einerseits in den erzeugenden und verarbeitenden Ländern, andererseits in den verbrauchenden Ländern kennen und die diesen Ländern angehören.

Die Mitglieder des Zentralkomitees sollen keine Stellung bekleiden, die sie in unmittelbare Abhängigkeit von ihren Regierungen bringt.

Die Mitglieder des Komitees werden für eine Dauer von fünf Jahren ernannt und sind wiederwählbar.

Das Komitee wird einen Vorsitzenden wählen und sich eine Geschäftsordnung geben.

Zur Beschlussfähigkeit des Komitees in den Sitzungen ist die Anwesenheit von vier Mitgliedern erforderlich.

Die Beschlüsse des Komitees bezüglich der Artikel 24 und 26 müssen mit der absoluten Mehrheit sämtlicher Mitglieder des Komitees gefasst werden.

#### Artikel 20.

Der Völkerbundsrat trifft im Einvernehmen mit dem Komitee die Massnahmen, die erforderlich sind für die Organisation des Komitees sowie für die Ausübung seiner Tätigkeit; er soll dabei dieser Körperschaft volle Unabhängigkeit in der Ausführung der ihr gemäss diesem Abkommen übertragenen technischen Aufgaben gewährleisten und durch Vermittlung des Generalsekretärs dafür sorgen, dass die Verwaltungsstellen des Komitees richtig arbeiten.

Der Generalsekretär ernannt auf Vorschlag des Zentralkomitees und vorbehaltlich der Genehmigung durch den Völkerbundsrat den Sekretär und die Beamten dieses Komitees.

#### Artikel 21.

Die vertragschliessenden Teile vereinbaren, dem in Artikel 19 vorgesehenen Ständigen Zentralkomitee alljährlich vor dem 31. Dezember schätzungsweise die Mengen der einzelnen im Abkommen behandelten Stoffe anzugeben, die im Laufe des nächsten Jahres zum inländischen Verbrauche für medizinische, wissenschaftliche und andere Zwecke in ihr Gebiet eingeführt werden sollen.

Diese Zahlen sollen für die beteiligte Regierung nicht bindend sein, sondern dem Zentralkomitee als Anhalt für die Durchführung seiner Aufgabe dienen.

Sollte ein Land durch die Verhältnisse genötigt werden, seine Schätzung im Laufe des Jahres zu ändern, so teilt es dem Zentralkomitee die abgeänderten Zahlen mit.

#### Artikel 22.

1. Die vertragschliessenden Teile vereinbaren, alljährlich spätestens drei Monate (in dem in Paragraph c vorgesehenen Falle fünf Monate) nach Jahresabschluss dem Zentralkomitee in der von diesem anzugebenden Weise möglichst vollständige und genaue Statistiken vom Vorjahre zu schicken, die sich erstrecken auf:

- a.* die Erzeugung von Roh-Opium und Kokablättern;
- b.* die Herstellung der in Kapitel III, Artikel 4 *b*, *c* und *g* dieses Abkommens behandelten Stoffe und die zu ihrer Herstellung verwendeten Rohstoffe. Die Mengen dieser Stoffe, die zur Herstellung anderer, in dem Abkommen nicht erwähnter Derivate verwendet wurden, sind getrennt anzugeben;
- c.* die Menge der in den Kapiteln II und III dieses Abkommens behandelten Stoffe, welche Grosshändler oder der Staat zum Verbrauch innerhalb des Landes für andere als staatliche Zwecke vorrätig halten;
- d.* den nichtstaatlichen Verbrauch von Stoffen, die in den Kapiteln II und III dieses Abkommens behandelt sind;
- e.* die Mengen der in diesem Abkommen behandelten Stoffe, die wegen unerlaubter Ein- und Ausfuhr beschlagnahmt worden sind; diese Statistiken sollen angeben, wie über die beschlagnahmten Stoffe verfügt worden ist; auch ist jede sonstige zweckmässige Auskunft über deren Beschlagnahme und Verwendung zu erteilen.

Die unter *a, b, c, d, e* vorgesehenen Statistiken werden vom Zentralkomitee den vertragschliessenden Teilen bekanntgegeben.

2. Die vertragschliessenden Teile vereinbaren, binnen vier Wochen nach Schluss jedes Vierteljahrs für die einzelnen in diesem Abkommen behandelten Stoffe dem Zentralkomitee in der von diesem vorzuschreibenden Weise die Statistiken zuzustellen, in denen die Mengen anzugeben sind, die im Laufe der vergangenen drei Monate von jedem Land eingeführt und nach jedem Land ausgeführt wurden. In Fällen, die vom Komitee bestimmt werden können, sind die Statistiken telegraphisch zu übermitteln, ausgenommen wenn die Mengen unter ein vom Zentralkomitee für jeden Stoff festzusetzendes Mindestmass herabgehen.

3. Bei der Aufstellung der Statistiken gemäss diesem Artikel führen die Regierungen die für den staatlichen Bedarf eingeführten oder gekauften Mengen gesondert an, damit die Mengen ermittelt werden können, die im Lande für allgemeine medizinische und wissenschaftliche Zwecke benötigt werden. Das Zentralkomitee ist nicht befugt, über die für staatliche Zwecke eingeführten und gekauften Mengen oder über deren Verwendung Fragen zu stellen oder irgendeine Meinung zu äussern.

4. Im Sinne dieses Artikels gelten die Stoffe, die der Staat im Hinblick auf möglichen Verkauf vorrätig hält, einführt oder kauft, nicht als tatsächlich für staatliche Zwecke vorrätig, eingeführt oder gekauft.

#### Artikel 23.

Um die dem Zentralkomitee gegebene Auskunft über die endgültige Verwendung des gesamten Weltvorrats an Opium zu vervollständigen, werden die Regierungen der Länder, wo der Gebrauch von zubereitetem Opium zeitweilig gestattet ist, dem Komitee in der von diesem vorzuschreibenden Weise ausser

den in Artikel 22 vorgesehenen Statistiken spätestens drei Monate nach Jahreschluss möglichst vollständige und genaue Statistiken vom Vorjahre übermitteln, betreffend:

1. die Herstellung von zubereitetem Opium und die zu dieser Herstellung verwendeten Rohstoffe;
2. den Verbrauch an zubereitetem Opium.

Es besteht Einverständnis darüber, dass das Komitee nicht befugt ist, hinsichtlich dieser Statistiken Fragen zu stellen oder irgendeine Meinung zu äussern; ausserdem sind die Bestimmungen des Artikels 24 in bezug auf die im vorliegenden Artikel behandelten Fragen nicht anwendbar, ausgenommen wenn das Komitee ein erhebliches Mass von unerlaubtem internationalem Geschäftsverkehr feststellen sollte.

#### Artikel 24.

1. Das Zentralkomitee wird die Bewegung des internationalen Marktes ständig überwachen. Wenn die ihm zur Verfügung stehenden Auskünfte es zu dem Schlusse berechtigen, dass ein bestimmtes Land übertriebene Mengen von in diesem Abkommen behandelten Stoffen anhäuft und so zum Mittelpunkt für unerlaubten Handel zu werden droht, so ist das Komitee berechtigt, durch Vermittlung des Generalsekretärs des Völkerbundes von dem betreffenden Land Aufklärung zu verlangen.

2. Ist innerhalb einer angemessenen Frist keine Aufklärung erfolgt oder sind die angegebenen Erklärungen nicht befriedigend, so ist das Zentralkomitee berechtigt, die Regierungen aller vertragschliessenden Teile und den Völkerbundsrat auf diese Tatsache aufmerksam zu machen und zu empfehlen, dass die Ausfuhr der in diesem Abkommen behandelten Stoffe oder irgendeines einzelnen solchen Stoffes nach dem betreffenden Lande in Zukunft unterbleiben soll bis das Komitee bekanntgegeben hat, dass es über die Lage in diesem Lande hinsichtlich der erwähnten Stoffe völlig zufriedenstellende Erklärungen erhalten hat. Das Zentralkomitee teilt seine Empfehlung gleichzeitig der Regierung des beteiligten Landes mit.

3. Das beteiligte Land ist befugt, die Angelegenheit dem Völkerbundsrate vorzulegen.

4. Ist die Regierung irgendeines Ausfuhrlandes nicht geneigt, die Empfehlung des Zentralkomitees zu befolgen, so ist auch sie befugt, die Angelegenheit dem Völkerbundsrate vorzulegen.

Wenn sie das nicht für angebracht hält, so wird sie dem Zentralkomitee unverzüglich, wenn möglich unter Angabe ihrer Gründe, mitteilen, dass sie nicht geneigt ist, sich nach der Empfehlung des Rates zu richten.

5. Das Zentralkomitee ist berechtigt, einen Bericht über die Angelegenheit zu veröffentlichen und ihn dem Rate zuzustellen, der ihn sodann den Regierungen der vertragschliessenden Teile übermitteln wird.

6. Wird in irgendeinem Falle der Beschluss des Zentralkomitees nicht einstimmig gefasst, so müssen auch die Ansichten der Minderheit dargelegt werden.

7. Jedes Land wird aufgefordert, sich an den Sitzungen des Zentralkomitees vertreten zu lassen, in denen eine Frage behandelt wird, die es unmittelbar angeht.

#### Artikel 25.

Alle vertragschliessenden Teile sind berechtigt, das Komitee freundschaftlich auf jede Frage aufmerksam zu machen, deren Untersuchung ihnen erforderlich erscheint. Der vorliegende Artikel darf jedoch nicht im Sinne einer Erweiterung der Befugnisse des Komitees ausgelegt werden.

#### Artikel 26.

Hinsichtlich der Länder, die an diesem Abkommen nicht teil haben, kann das Zentralkomitee, falls die ihm vorliegenden Auskünfte es zu dem Schlusse berechtigen, dass ein bestimmtes Land zum Mittelpunkte für unerlaubten Handel zu werden droht, die im Artikel 24 aufgeführten Massnahmen ergreifen; das Komitee wird in solchem Falle die in dem genannten Artikel vorgesehenen Massnahmen in bezug auf die Benachrichtigung des beteiligten Landes treffen.

Die Ziffern 3, 4 und 7 des Artikels 24 kommen in diesem Falle zur Anwendung.

#### Artikel 27.

Das Zentralkomitee legt dem Völkerbundsrat alljährlich einen Bericht über seine Tätigkeit vor. Dieser Bericht wird veröffentlicht und allen vertragschliessenden Teilen bekanntgegeben.

Das Zentralkomitee trifft alle erforderlichen Massnahmen, damit die schätzungsweisen Angaben, Statistiken, Auskünfte und Erklärungen, über die es nach den Artikeln 21, 22, 23, 24, 25 oder 26 dieses Abkommens verfügt, der Öffentlichkeit nicht in einer Weise zugänglich werden, welche die Tätigkeit der Spekulanten erleichtern oder dem rechtmässigen Handel irgendeines der vertragschliessenden Teile Abbruch tun könnte.

### Kapitel VII.

#### Allgemeine Bestimmungen.

#### Artikel 28.

Jeder der vertragschliessenden Teile verpflichtet sich, für Verstösse gegen die Gesetze und Verordnungen über die Anwendung der Bestimmungen dieses Abkommens angemessene Strafen zu verhängen, darunter gegebenenfalls die Einziehung der Stoffe, die Gegenstand des Vergehens waren.

## Artikel 29.

Die vertragschliessenden Teile werden in wohlwollendstem Sinne die Möglichkeit gesetzgeberischer Massnahmen zur Bestrafung von Handlungen prüfen, die im Bereich ihrer Rechtsprechung begangen worden sind, und den Zweck hatten, bei einer irgendwo ausserhalb des Bereichs ihrer Rechtsprechung verübten Handlung mitzuhelfen oder mitzuwirken, die einen Verstoss gegen die dort geltenden Gesetze über die in diesem Abkommen behandelten Gegenstände darstellt.

## Artikel 30.

Die vertragschliessenden Teile setzen einander, wenn das nicht bereits geschehen ist, durch Vermittlung des Generalsekretärs des Völkerbundes in Kenntnis von ihren Gesetzen und Verordnungen über die in diesem Abkommen behandelten Stoffe sowie von den zu dessen Inkraftsetzung etwa erlassenen Gesetzen und Verordnungen.

## Artikel 31.

Das vorliegende Abkommen ersetzt in den Beziehungen zwischen den vertragschliessenden Teilen die Bestimmungen der Kapitel I, III und V der Haager Konvention vom 23. Januar 1912. Diese Bestimmungen bleiben in Kraft zwischen den vertragschliessenden Teilen und allen den Staaten, die an der Haager Konvention, nicht aber am vorliegenden Abkommen beteiligt sind.

## Artikel 32.

1. Um etwaige Meinungsverschiedenheiten zwischen den vertragschliessenden Teilen über die Auslegung oder Ausführung dieses Abkommens, die auf diplomatischem Wege nicht gelöst werden konnten, soweit möglich gütlich zu regeln, können die streitenden Parteien diese Meinungsverschiedenheiten vorgängig jedem gerichtlichen oder schiedsgerichtlichen Verfahren dem vom Völkerbundsrate zu diesem Zwecke zu bezeichnenden technischen Organe zur Begutachtung vorlegen.

2. Das Gutachten muss binnen sechs Monaten abgegeben werden, von dem Tage an gerechnet, an dem die Meinungsverschiedenheit dem betreffenden Organ unterbreitet wurde, es wäre denn, dass die streitenden Parteien in gegenseitigem Einverständnis beschliessen würden, diese Frist zu verlängern. Das technische Organ bestimmt die Frist für die Stellungnahme der Parteien zu seinem Gutachten.

3. Das Gutachten ist für die streitenden Parteien nicht bindend, wenn es nicht von jeder derselben angenommen wird.

4. Meinungsverschiedenheiten, die weder unmittelbar noch auf Grund des Gutachtens des vorerwähnten technischen Organs geschlichtet werden konnten, werden auf Antrag einer der streitenden Parteien vor den Ständigen Internationalen Gerichtshof gebracht, wenn die Meinungsverschiedenheit nicht in

Anwendung eines bestehenden Abkommens oder einer besonders zu schliessenden Vereinbarung durch Schiedsspruch oder auf irgendeine andere Weise geregelt wird.

5. Die Anrufung des Gerichtshofs hat in der in Artikel 40 des Gerichtshofstatuts vorgesehene Form zu geschehen.

6. Der Beschluss der Parteien, den Streit dem vom Völkerbundsrate bezeichneten Organe zur Begutachtung zu unterbreiten oder ein Schiedsgericht anzurufen, ist dem Generalsekretär des Völkerbundes und durch ihn den übrigen vertragschliessenden Teilen zur Kenntnis zu bringen; diese sind berechtigt, sich am Verfahren zu beteiligen.

7. Die streitenden Parteien sollen jede Frage des internationalen Rechtes und jede Frage der Auslegung dieses Abkommens, die während des Verfahrens vor dem technischen Organ oder vor dem Schiedsgericht auftauchen sollte, dem Ständigen Internationalen Gerichtshof vorlegen, falls das Organ oder das Schiedsgericht auf Antrag einer der Parteien ausspricht, dass die vorherige Klärung der Frage durch den Gerichtshof zur Schlichtung der Meinungsverschiedenheit unerlässlich ist.

#### Artikel 33.

Dieses Abkommen, dessen französischer und englischer Text in gleicher Weise massgebend sind, wird das Datum des heutigen Tages tragen und bis zum 30. September 1925 zur Unterzeichnung aufliegen, und zwar für alle Staaten, die an der Konferenz, auf der dieses Abkommen ausgearbeitet worden ist, vertreten waren, für alle Mitglieder des Völkerbundes und für alle Staaten, denen der Völkerbundsrat zu diesem Zweck eine Ausfertigung dieses Abkommens übermitteln wird.

#### Artikel 34.

Das vorliegende Abkommen bedarf der Ratifizierung. Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär des Völkerbundes hinterlegt, der von der Hinterlegung den Mitgliedern des Völkerbundes, die das Abkommen unterzeichnet haben, sowie den übrigen Signatarstaaten Mitteilung macht.

#### Artikel 35.

Nach dem 30. September 1925 kann jeder Staat, der an der Konferenz, auf der dieses Abkommen ausgearbeitet worden ist, vertreten war und es nicht unterzeichnet hat, jedes Mitglied des Völkerbundes und jeder Staat, dem der Völkerbundsrat zu diesem Zweck eine Ausfertigung übermitteln wird, dem vorliegenden Abkommen beitreten.

Dieser Beitritt geschieht mittels einer Urkunde, die dem Generalsekretär des Völkerbundes zugestellt und in den Archiven des Sekretariats hinterlegt wird. Der Generalsekretär macht den Mitgliedern des Völkerbundes, die das Abkommen unterzeichnet haben, und den übrigen Signatarstaaten sowie den beigetretenen Staaten unverzüglich Mitteilung von dieser Hinterlegung.

## Artikel 36.

Das vorliegende Abkommen tritt erst in Kraft, wenn es von zehn Mächten ratifiziert worden ist, unter denen sich sieben Staaten befinden müssen, die bei der Ernennung des Zentralkomitees gemäss Artikel 19 mitzuwirken haben; mindestens zwei von ihnen müssen ständige Mitglieder des Völkerbundsrates sein. Der Tag des Inkrafttretens ist der neunzigste Tag nach Eingang der letzten erforderlichen Ratifikation beim Generalsekretär des Völkerbundes. Späterhin tritt das vorliegende Abkommen für jede der Parteien neunzig Tage nach Eingang ihrer Ratifikation oder Beitrittserklärung in Kraft.

Gemäss den Bestimmungen des Artikels 18 der Völkerbundssatzung wird das vorliegende Abkommen am Tage seines Inkrafttretens vom Generalsekretär eingetragen.

## Artikel 37.

Der Generalsekretär des Völkerbundes führt eine besondere Liste darüber, welche Parteien das vorliegende Abkommen unterzeichnet oder ratifiziert haben, ihm beigetreten sind oder es gekündigt haben. Diese Liste ist den vertragschliessenden Teilen und den Mitgliedern des Völkerbundes jederzeit zugänglich und wird gemäss den Weisungen des Völkerbundsrates so oft wie möglich veröffentlicht.

## Artikel 38.

Das vorliegende Abkommen kann durch schriftliche Mitteilung an den Generalsekretär des Völkerbundes gekündigt werden. Die Kündigung tritt ein Jahr nach dem Tage ihres Einganges beim Generalsekretär in Kraft und hat nur für den kündigenden Staat Wirkung.

Der Generalsekretär des Völkerbundes bringt jede ihm zugegangene Kündigung zur Kenntnis aller Mitglieder des Völkerbundes, die das Abkommen unterzeichnet haben oder ihm beigetreten sind, sowie den anderen Staaten, die es unterzeichnet haben oder ihm beigetreten sind.

## Artikel 39.

Jeder Staat, der an dem Abkommen beteiligt ist, kann anlässlich der Unterzeichnung oder der Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde oder seiner Beitrittserklärung kundgeben, dass die Annahme des vorliegenden Abkommens durch ihn nicht bindend ist für alle oder für einzelne seiner Schutzgebiete, Kolonien, Besitzungen oder sonstigen überseeischen Gebiete, die seiner Souveränität oder Autorität unterstellt sind oder für die er ein Völkerbundsmandat angenommen hat; er kann nachträglich im Namen irgendwelcher seiner Schutzgebiete, Kolonien, Besitzungen oder sonstigen überseeischen Gebiete, die durch eine solche Erklärung ausgeschlossen sind, dem Abkommen gemäss Artikel 35 beitreten.

Ebenso kann die Kündigung für jedes Schutzgebiet, jede Kolonie, jede Besitzung oder jedes sonstige überseeische Gebiet getrennt bewirkt werden; für diese Kündigung kommen die Bestimmungen des Artikels 38 zur Anwendung.

Zu Urkund dessen haben die oben erwähnten Bevollmächtigten das vorliegende Abkommen unterzeichnet.

Geschehen zu Genf am neunzehnten Februar 1925 in einer einzigen Ausfertigung, die in den Archiven des Sekretariats des Völkerbundes hinterlegt wird; allen an der Konferenz vertretenen Staaten und jedem Mitgliede des Völkerbundes wird eine beglaubigte Abschrift davon zugestellt.

(Unterschriften.)

.....  
.....  
.....

Internationales Opium-Abkommen.**Amtlicher Einfuhrschein.**

Nr. ....

Hierdurch wird bescheinigt, dass das mit der Ausführung des Gesetzes über die im Internationalen Opiumabkommen vom 19. Februar 1925 behandelten Betäubungsmittel beauftragte Ministerium ..... genehmigt hat: die Einfuhr

- a. Name, Adresse und Beruf des durch a. ....  
Einführenden.
- b. Genaue Bezeichnung des Betäubungsmittels und einzuführende Menge von b. ....
- c. Name und Adresse der Firma des Ausfuhrlandes, die das Betäubungsmittel liefert. geliefert von c. ....
- d. Angabe aller zu beobachtenden besonderen Bedingungen, z. B. dass das Betäubungsmittel nicht durch die Post versandt werden darf. vorbehaltlich folgender Bedingungen d. ....

und es wird erklärt, dass die einzuführende Sendung benötigt wird:

1. für gesetzlich erlaubte Zwecke (bei Roh-Opium und Kokablättern <sup>1)</sup>)
2. ausschliesslich für medizinische oder wissenschaftliche Zwecke (bei den Betäubungsmitteln, die im Kap. III des Abkommens behandelt sind, und bei Indischem Hanf).

Im Auftrage des Ministers:

(Datum) .....

(Unterschrift) .....

(Titel) .....

<sup>1)</sup> Die Länder, in denen das Opiumrauchen nicht unterdrückt ist und die zur Herstellung von zubereitetem Opium Rohopium einzuführen wünschen, müssen Bescheinigungen ausstellen, aus denen hervorgeht, dass das einzuführende Rohopium zur Herstellung von zubereitetem Opium bestimmt ist, dass die Regierung den Rauchern bis zur völligen Unterdrückung des Opiums Beschränkungen auferlegt und dass das eingeführte Opium nicht wieder ausgeführt werden wird.

## Protokoll betreffend das Roh-Opium.

Die unterzeichneten gehörig bevollmächtigten Vertreter gewisser Signatarstaaten des am heutigen Tage unterzeichneten Abkommens über die Betäubungsmittel

nehmen das Protokoll zur Kenntnis, das am elften Februar eintausendneunhundertfünfundzwanzig von den Vertretern der Signatarstaaten der am gleichen Tage unterzeichneten Vereinbarung über den Gebrauch von zubereitetem Opium unterzeichnet worden ist,

und vereinbaren folgende Bestimmungen:

### I.

In Anerkennung der Pflicht, gemäss Kapitel I der Haager Konvention Erzeugung, Vertrieb und Ausfuhr von Rohopium derart zu überwachen, dass der unerlaubte Handel unterbunden wird, vereinbaren die Signatarstaaten des vorliegenden Protokolls, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um binnen fünf Jahren vom heutigen Tage an völlig zu verhindern, dass in den Gebieten, wo der Gebrauch von zubereitetem Opium vorläufig noch gestattet ist, der Opiumschmuggel ein ernstes Hindernis für die wirksame Bekämpfung dieses Gebrauchs bilde.

### II.

Die Frage, ob die in Artikel I erwähnte Verpflichtung völlig erfüllt ist, soll nach Ablauf dieser fünfjährigen Frist von einer vom Völkerbundsrate zu bildenden Kommission entschieden werden.

### III.

Das vorliegende Protokoll tritt für jeden der Signatarstaaten zugleich mit dem am heutigen Tage unterzeichneten Abkommen über die Betäubungsmittel in Kraft. Die Artikel 33 und 35 des Abkommens finden auf das vorliegende Protokoll Anwendung.

Zu Urkund dessen ist am neunzehnten Februar 1925 in Genf das vorliegende Protokoll aufgestellt worden, und zwar in einer einzigen Ausfertigung, die in den Archiven des Völkerbundssekretariats hinterlegt und in beglaubigter Abschrift allen an der Konferenz vertretenen Staaten und jedem Mitgliede des Völkerbundes zugestellt wird.

(Unterschriften.)

## Schlussakte der zweiten internationalen Opiumkonferenz.

Die in Ausführung des Beschlusses der Völkerbundsversammlung vom 27. September 1923 einberufene zweite Internationale Opiumkonferenz ist am 17. November 1924 im Palais des Nations in Genf zusammengetreten.

Der Beschluss der Versammlung lautete wie folgt:

«Nachdem die Versammlung mit Befriedigung konstatiert hat, dass, in Übereinstimmung mit dem Wunsche, der in der vierten von der Versammlung 1922 angenommenen Resolution zum Ausdruck kommt, die beratende Kommission bekanntgegeben hat, dass die augenblicklich zur Verfügung stehenden Auskünfte den beteiligten Regierungen gestatten, zwecks Abschlusses eines Übereinkommens die Prüfung der Quantitätsbeschränkung von Morphium, Heroin und Kokain nebst ihren respektiven Salzen, die fabrikmassig hergestellt werden, die Prüfung der Quantitätsbeschränkung von Rohopium und Kokablättern, die zu diesem Zweck oder für den medizinischen und wissenschaftlichen Gebrauch eingeführt werden konnten, und schliesslich die Prüfung der Beschränkung der für die Ausfuhr bestimmten Produktion von Rohopium und Kokablättern bis auf die für den medizinischen und wissenschaftlichen Gebrauch notwendigen Mengen vorzunehmen, bittet sie den Rat, um die von den Delegierten der Vereinigten Staaten von Amerika aufgestellten Prinzipien, in die Tat umzusetzen und die von der beratenden Kommission anempfohlenen Richtlinien, wie sie vom Völkerbund angenommen wurden, auch weiterhin einzuhalten, die beteiligten Regierungen aufzufordern, bevollmächtigte Vertreter zu einer Konferenz zu entsenden, die, wenn irgend möglich, zu diesem Zweck sofort nach der in der Resolution V erwähnten Konferenz abgehalten werden wird.

Die Versammlung bittet gleichfalls den Rat, zu prüfen, ob es nicht angezeigt erscheine, die Einladung zu dieser Konferenz auf alle Länder, die Mitglieder des Völkerbundes oder Teilnehmer an der Konvention von 1912 sind, auszudehnen, um ihren Beitritt zu den Prinzipien zu erlangen, von denen sich die gegebenenfalls abzuschliessenden Übereinkommen leiten lassen könnten.»

Der Völkerbundsrat hat zum Vorsitzenden der Konferenz ernannt:

Seine Exzellenz Herr Herluf Zahle, ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister Danemarks in Berlin.

Der Generalsekretär des Völkerbundes hat zum Generalsekretär der Konferenz ernannt:

Dame Rachel Crowdy.

Folgende Staaten haben an der Konferenz teilgenommen und zu diesem Zwecke aus folgenden Mitgliedern bestehende Delegationen ernannt:

**Albanien.**

Delegierter: Herr Benoit Blinishti, Generalkonsul in der Schweiz, Direktor des ständigen Sekretariats beim Völkerbund.

**Deutschland.**

Delegierte: Seine Exzellenz Herr H. von Eckardt, ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister.

Herr G. Aschmann, Generalkonsul in Genf.

Herr Dr. Anselmino, Oberregierungsrat beim Reichsgesundheitsamt.

**Vereinigte Staaten von Amerika.**

Delegierte: Der Ehrenwerte Stephen G. Porter, Vorsitzender der Kommission des Repräsentantenhauses für auswärtige Angelegenheiten.

Der Right Reverend Charles H. Brent, Bischof.

Stellvertretende Delegierte: Herr Rupert Blue, Adjunkt des Generaloberarztes.

Frau Hamilton Wright.

Herr Edwin L. Neville.

**Australien.**

Delegierter: Herr M. L. Shepherd, I. S. O., offizieller Sekretär für den Australischen Bund in Grossbritannien.

**Belgien.**

Delegierte: Seine Exzellenz Herr Fernand Peltzer, ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister in der Schweiz.

Herr Dr. F. De Myttenaere, Hauptinspektor der Apotheken.

**Bolivien.**

Delegierter: Herr Dr. Arturo Pinto Escalier, erster Sekretär der bolivianischen Gesandtschaft in Frankreich.

**Brasilien.**

Delegierte: Herr Dr. Humberto Gottuzo, Chefarzt des Hilfsdienstes für Geistesranke in Rio de Janeiro.

Herr Dr. Pedro Pernambuco, Professor der medizinischen Fakultät der Universität Rio de Janeiro.

**Britisches Reich.**

Delegierte: Der Sehr Ehrenwerte Viscount Cecil of Chelwood, K. C.

Sir Malcolm Delevigne, K. C. B., stellvertretender Unterstaatssekretär.

Sachverständige: Herr G. D. Kirwan, vom Ministerium des Innern.

Herr M. D. Perrins, vom Ministerium des Innern.

Herr H. W. Malkin, C. B., stellvertretender Rechtsberater im Foreign Office.

**Bulgarien.**

Delegierter: Herr Dimitri Mikoff, Geschäftsträger in der Schweiz.

**Canada.**

Delegierte: Der Ehrenwerte Henri S. Beland, B. A., M. D., Mitglied des Geheimen Königlichen Staatsrats, Minister für Gesundheitswesen, Minister für die Demobilisierung.

Herr Dr. J. A. Amyot, Vize-Minister für Gesundheitswesen.

Herr Dr. W. A. Riddel, Ph. D., «Advisory officer» für Canada beim Völkerbund.

**Chile.**

Delegierter: Herr Dr. Eugène Suarez-Herreros.

**China.**

Delegierte: Seine Exzellenz Herr Sao-Ke Alfred Sze, ausserordentlicher Botschafter und bevollmächtigter Minister in Washington.

Seine Exzellenz Herr Wang Kuang Ky, ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister im Haag.

Seine Exzellenz Herr Chao-Hsin Chu, Bevollmächtigter Minister, Geschäftsträger in London.

Beirat und Sachverständiger: Herr Professor Dr. W. W. Willoughby, Professor der politischen Wissenschaften an der John-Hopkins-Universität.

Sachverständige: Herr Dr. Venfour Tchou, Sekretär bei der Chinesischen Gesandtschaft in Washington.

Herr Tchou Che-Tsien, Sekretär bei der Chinesischen Gesandtschaft in Paris.

Herr William Hsieh, Sekretär bei der Chinesischen Gesandtschaft im Haag.

Herr Dr. Telly Koo, Sekretär im Ministerium für auswärtige Angelegenheiten.

**Cuba.**

Delegierter: Seine Exzellenz Herr Dr. Aristides de Aguero y Bethancourt, ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister in Berlin und Wien.

**Dänemark.**

Delegierter: Seine Exzellenz Herr Andreas Oldenburg, ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister in der Schweiz, Vertreter der Königlichen Regierung beim Völkerbund.

**Freie Stadt Danzig <sup>1)</sup>.**

Delegierte: Herr Dr. W. Chodzko, ehemaliger Minister für das öffentliche Gesundheitswesen, Delegierter der Polnischen Regierung beim Office international d'hygiène.

Technischer Berater: Herr Dr. Karl Stade, Staatsrat, Chef der Sanitätsverwaltung in Danzig.

**Dominikanische Republik.**

Delegierter: Herr Dr. L. M. Betances, Doktor der Medizin und Naturwissenschaft, Biologe am Laboratorium für Embryologie am Collège de France.

**Ägypten.**

Delegierter: Herr Dr. Mohamed Abdel Salam El Guindy, Sekretär der Königlich Ägyptischen Gesandtschaft in Paris und in Brüssel, Delegierter der Ägyptischen Regierung beim Office international d'hygiène.

Stellvertretende Delegierte: Herr Dr. A. H. Mahfouz Bey, stellvertretender Direktor der allgemeinen Regierungs-Krankenhäuser, Abteilung für öffentliches Gesundheitswesen, Kairo.

Mohamed Kamel Bey, Subdirektor beim Landwirtschaftsministerium.

**Spanien.**

Delegierte: Seine Exzellenz Herr Emilio de Palacios, ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister in der Schweiz.

Herr Dr. Francisco Bustamante Romero, Chef der Pharmazeutischen Abteilung im Ministerium des Innern.

Herr Dr. Antonio Pagador y Gomez de León, Doktor der Medizin, Barcelona.

Stellvertretender Delegierter: Herr Juan de Arenzana, Konsul in Genf.

**Finnland.**

Delegierter: Herr Urho Toivola, Legationssekretär, Leiter des Finnischen Sekretariates beim Völkerbund.

**Frankreich.**

Delegierte: Seine Exzellenz Herr Daladier, Minister der Kolonien.

Seine Exzellenz Herr Clinchant, Bevollmächtigter Minister, Subdirektor für Asien im Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten.

Stellvertretende Delegierte: Herr Duchène, Direktor der politischen Angelegenheiten im Ministerium der Kolonien.

Herr Kircher, Direktor des Zoll- und Regiewesens für Indochina.

Herr Perrot, Inspektor der Apotheken, Professor und Vize-Dekan der pharmazeutischen Fakultät in Paris.

Herr Bourgois, Konsul.

Sachverständiger: Herr Chéron, Kolonialadministrator.

<sup>1)</sup> Die Delegation der Freien Stadt Danzig hat sich vor Schluss der Konferenz zurückgezogen.

**Griechenland.**

Delegierter: Herr Vassili Dendramis, Geschäftsträger in Bern.

Sachverständiger: Herr Professor Em. J. Emmanuel, Professor der pharmazeutischen Chemie an der Universität Athen, Mitglied des Obersten Rats für öffentliches Gesundheitswesen in Griechenland.

**Ungarn.**

Delegierter: Herr Zoltán Baranyai, Leiter des Königlich Ungarischen Sekretariats beim Völkerbund.

**Indien.**

Delegierte: Herr J. Campbell, C. S. I., O. B. E., I. C. S. (im Ruhestand).

Herr H. Clayton, C. I. E., I. C. S.

Herr J. C. Walton.

Sachverständiger: Herr G. A. Levett Yeats, C. I. E., I. S. O., V. D.

**Irischer Freistaat.**

Delegierter: Herr Michael MacWhite, Vertreter des Irischen Freistaats beim Völkerbund.

**Italien.**

Delegierte: Seine Exzellenz Herr Alfredo Falcioni, ehemaliger Justizminister.

Herr Professor Comm. Pietro Spica, Direktor des Instituts für pharmazeutische Chemie an der Universität Padua.

Herr Dr. Comm. Guido Fabris, Subdirektor der Zölle und der Verwaltung der indirekten Steuern.

**Japan.**

Delegierte: Herr Sagataro Kaku, ehemaliger Zivilgouverneur des Generalgouvernements Taiwan.

Herr Yotaro Sugimura, Botschaftsrat, stellvertretender Chef der Kaiserlich Japanischen Geschäftsstelle beim Völkerbund.

Technische Beiräte: Herr Dr. Mikinosuke Miyajima.

Herr Dr. Mitsuzo Tsurumi.

**Luxemburg.**

Delegierter: Herr Charles Vermaire, Konsul in Genf.

**Nicaragua.**

Delegierter: Herr Dr. A. Sottile, Konsul in Genf.

### Niederlande.

Delegierte: Seine Exzellenz Jonkheer J. Loudon, Doktor der politischen Wissenschaften, ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister in Frankreich.

Herr W. G. van Wettum, Präsident der beratenden Völkerbundskommission für Opium und andere schädliche Drogen.

Herr Dr. J. B. M. Coebergh, Oberinspektor des öffentlichen Gesundheitsdienstes.

Herr A. D. A. de Kat Angelino, Sekretär für chinesische Angelegenheiten bei der Regierung von Niederländisch-Indien.

Technischer Beirat: Herr H. van Ebbenhorst Tengbergen.

### Persien.

Delegierter: Seine Hoheit Prinz Mirza Riza Khan Arfa ed Dovleh, Botschafter; ehemaliger Justizminister.

### Polen.

Delegierter: Herr Dr. W. Chodzko, ehemaliger Minister für das öffentliche Gesundheitswesen; Delegierter der Polnischen Regierung beim Office international d'hygiène.

### Portugal.

Delegierte: Seine Exzellenz Herr Bartholomeu Ferreira, ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister in der Schweiz.

Seine Exzellenz Herr Dr. Rodrigo Rodrigues, Gouverneur von Macao.

### Rumänien.

Delegierter: Seine Exzellenz Herr N. P. Comnene, ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister in der Schweiz.

Stellvertretende Delegierte: Herr E. Timciuc, Generalkonsul.

Herr D. Moriaud, Vizekonsul in Genf.

### Königreich der Serben, Kroaten und Slovenen.

Delegierte: Seine Exzellenz Herr M. Jovanovitch, ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister in der Schweiz.

Herr Milivoyo Pilya, Inspektor im Handelsministerium.

Sachverständiger: Herr Dragan Milichevitch, Sekretär des Verbandes der industriellen Körperschaften im Königreich der Serben, Kroaten und Slovenen.

### Siam.

Delegierte: Seine Hoheit Prinz Charoon, ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister in Frankreich.

Seine Durchlaucht Prinz Damras, Geschäftsträger im Haag.

**Schweden.**

Delegierter: Herr Dr. Erik Rudolf Sjöstrand, Beirat für soziale Fragen, wohnhaft in Genf.

**Schweiz.**

Delegierte: Herr Dinichert, bevollmächtigter Minister; Chef der Abteilung für Auswärtiges des eidgenössischen politischen Departements.

Herr Dr. Carrière, Direktor des eidgenössischen Gesundheitsamtes.

Herr Péquignot, Adjunkt des Chefs der Handelsabteilung des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements.

Herr Hultegger, erster Sekretär des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins.

Technischer Beirat: Herr Secretan, Sekretär der Abteilung für Auswärtiges des eidgenössischen politischen Departements.

**Tschechoslowakei.**

Delegierter: Seine Exzellenz Herr F. Veverka, ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister in der Schweiz; ständiger Delegierter beim Völkerbund.

Stellvertretender Delegierter: Herr Jean Reisser, erster Legationssekretär.

**Türkei.**

Delegierte: Mehmed Sureya Bey, Unterstaatssekretär im Landwirtschaftsministerium.

Professor Nouriddin Bey, Professor der landwirtschaftlichen Chemie an der landwirtschaftlichen Hochschule zu Konstantinopel.

**Uruguay.**

Delegierter: Seine Exzellenz Herr Enrique Buero, ausserordentlicher Gesandter und bevollmächtigter Minister in der Schweiz.

**Venezuela.**

Delegierter: Herr Dr. Francisco J. Duarte, Konsul in Genf.

Die Konferenz hat ihre Sitzungen zwischen dem 17. November 1924 und dem 19. Februar 1925 abgehalten.

Die Konferenz hat das vom heutigen Tage datierte Abkommen über die Betäubungsmittel angenommen.

Die Konferenz hat das Protokoll vom heutigen Tage gleichfalls angenommen.

Die Konferenz hat ausserdem folgende Resolution angenommen:

**I.**

Die Konferenz stellt fest, dass, damit das am heutigen Tage unterzeichnete Abkommen über die Betäubungsmittel seine Wirksamkeit voll entfalten kann,

es wesentlich ist, dass es soweit wie möglich auf die in Artikel 39 des Abkommens erwähnten Kolonien, Besitzungen, Schutzgebiete und Territorien angewendet werde. Infolgedessen bringt die Konferenz die feste Hoffnung zum Ausdruck, dass die beteiligten Regierungen in kürzester Frist die zu diesem Zwecke erforderlichen Bestimmungen treffen werden und dass die Zahl dieser Kolonien, Besitzungen, Schutzgebiete und Territorien, die dem Wirkungsbereiche des Abkommens entzogen sind, auf ein Mindestmass beschränkt werden möge.

## II.

Die Konferenz empfiehlt, es möchte jede Regierung die Möglichkeit erwägen, allen unter ihrer Flagge fahrenden Schiffen die Beförderung von Sendungen irgendwelcher in dem Abkommen behandelten Stoffe zu untersagen:

1. sofern für diese Sendung nicht eine Ausfuhrbewilligung gemäss den Bestimmungen des Abkommens ausgestellt worden ist und der Sendung nicht eine amtliche Abschrift dieser Bewilligung oder des etwa ausgestellten Umleitungsscheins beiliegt;

2. nach irgendeinem anderen Bestimmungsort als dem, der in der Ausfuhrbewilligung oder im Umleitungsschein angegeben ist.

## III.

Die Konferenz empfiehlt allen Staaten, hinsichtlich der Unterdrückung des unerlaubten Handels so eng wie möglich zusammenzuarbeiten und die mit der Anwendung der Gesetze über die Bekämpfung des Handels beauftragten zuständigen Behörden zu ermächtigen, mit den zuständigen Behörden der andern Länder in unmittelbarem Verkehr zu treten.

## IV.

Die Konferenz weist darauf hin, dass es in gewissen Fällen zweckmässig wäre, von den Kaufleuten, die von der Regierung zum Handel mit den im Abkommen behandelten Stoffen ermächtigt werden, Hinterlegung einer entsprechenden Summe Geldes oder Leistung einer Bürgschaft durch eine Bank zu verlangen, die ausreicht, um als wirksame Sicherung dafür zu dienen, dass sie sich nicht mit unerlaubtem Handel befassen werden.

## V.

Die Konferenz bittet den Völkerbundsrat, die Anregung zu prüfen, die im Laufe der Verhandlungen namentlich von der persischen Delegation vorgebracht worden ist und auf die Ernennung einer Kommission hinzielt, die gewisse Opium erzeugende Länder auf deren Wunsch zu besuchen und gemeinsam mit ihnen die Schwierigkeiten eingehend zu prüfen hätte, welche die Beschränkung der Opiumerzeugung für diese Länder mit sich bringt. Die Kommission hätte ein Gutachten über die Massnahmen abzugeben, durch die diese Erzeugung auf die für den medizinischen und wissenschaftlichen Bedarf erforderliche Menge beschränkt werden könnte.

## VI.

Die Konferenz bittet den Völkerbundsrat, das Hygiene-Komitee schon jetzt zur Prüfung der Frage einzuladen, ob das internationale Gesundheitsamt bezüglich der in den Artikeln 8 und 10 behandelten Erzeugnisse um Auskunft angegangen werden sollte, damit gegebenenfalls eine erste Entscheidung über die Präparate, die Opiumsucht und dergleichen nicht hervorrufen können, und eine erste Empfehlung betreffend irgendwelche weitere Betäubungsmittel, auf welche die Bestimmungen des Abkommens auszudehnen wären, gleich beim Inkrafttreten des Abkommens bekanntgegeben werden können.

## VII.

Die Konferenz bittet den Völkerbundsrat, beschliessen zu wollen, dass die Kosten des Zentralkomitees und seiner Verwaltungszweige zu den Kosten des Sekretariats geschlagen werden sollen.

Es herrscht Einverständnis darüber, dass sich die vertragschliessenden Teile, die nicht Mitglieder des Bundes sind, an diesen Kosten in einem Masse beteiligen, das im Einvernehmen mit dem Rate festzusetzen ist.

Bei der Unterzeichnung der vorliegenden Akte hat der Delegierte Persiens folgende Erklärung abgegeben:

«Der Delegierte Persiens erklärt gemäss den Weisungen seiner Regierung, dass er das Abkommen ad referendum und unter dem Vorbehalt unterzeichnet, dass der Völkerbund dem Antrag entspricht, den Persien in seiner Denkschrift vorgebracht hat.»

Bei der Unterzeichnung der vorliegenden Akte hat der siamesische Delegierte folgende Erklärung abgegeben:

«Bei der Unterzeichnung des Abkommens und der vorliegenden Schlussakte erklärt die siamesische Delegation, dass sie in bezug auf indischen Hanf, der ursprünglich nicht auf der Tagesordnung der Konferenz stand, keine Weisungen erhalten hat und daher genötigt ist, zum Kapitel III bezüglich der galenischen Zubereitung des indischen Hanfes und zu den Kapiteln IV und V ausschliesslich mit Bezug auf den indischen Hanf einen Vorbehalt zu machen.»

Zu Urkund dessen haben die Delegierten die vorliegende Akte unterzeichnet.

Geschehen zu Genf am neunzehnten Februar eintausendneuhundertfünfundzwanzig in einer einzigen Ausfertigung, die in den Archiven des Völkerbundssekretariats hinterlegt wird; allen auf der Konferenz vertretenen Staaten wird eine beglaubigte Abschrift zugestellt.

Der Vorsitzende:  
**Herluf Zahle.**

Die Generalsekretärin:  
**Rachel E. Crowdy.**

(Unterschriften.)



**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Genehmigung des am  
19. Februar 1925 in Genf abgeschlossenen internationalen Abkommens über die  
Betäubungsmittel. (Vom 5. Dezember 1927.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1927
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2257
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.12.1927
Date	
Data	
Seite	533-590
Page	
Pagina	
Ref. No	10 030 211

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.