

o.713-210 - VR/BKA

Bern, 8. November 1991

Notiz an den DepartementschefRatifikation von drei internationalen Abkommen im DrogenbereichStand des Dossiers

Im Rahmen der vom Bundesrat am 20. Februar 1991 getroffenen Massnahmen im Drogenbereich wurde das EDI beauftragt, bis zum Herbst dieses Jahres eine Botschaft betreffend den Beitritt zum Psychotropenabkommen von 1971 und zum Zusatzprotokoll von 1972 zum Einheitsabkommen über die Betäubungsmittel von 1961 sowie betreffend die Ratifikation des Abkommens der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Handel mit Betäubungsmitteln und psychotropen Substanzen (Wiener Abkommen) vorzulegen.

Zu diesem Zweck hat der Vorsteher des EDI am 5. März unter dem Vorsitz von BAG-Direktor Zeltner eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in der unser Departement durch Herrn D. Vogelsanger (DIO) vertreten ist. Diese Arbeitsgruppe hat bis im August einen Entwurf für eine Ratifikationsbotschaft erarbeitet. Der Vorsteher des EDI hat sich entschlossen, dazu ein Vernehmlassungsverfahren zu eröffnen, welches für Ende dieses Jahres geplant ist. Bereits jetzt steht daher fest, dass mit der Verabschiedung einer Botschaft durch den Bundesrat vor Mitte nächsten Jahres nicht mehr zu rechnen ist, von einem Beschluss der Räte ganz zu schweigen. Offen ist auch noch die Frage, ob die Ratifikation der Abkommen allenfalls dem fakultativen Staatsvertragsreferendum gemäss BV Art. 89, Absatz 3c (multilaterale Rechtsvereinheitlichung) unterstehen würde bzw. ob das Parlament unter Umständen die Vorlage von sich aus dem Referendum gemäss Art. 89, Absatz 4 unterstellen würde.



Vorbehalt oder interpretative Erklärung zur Wiener Konvention

Am Beitritt zu den beiden Abkommen von 1971 und 1972, hat unser Departement ein ganz besonderes Interesse, da es um die Unterbindung des Exports von psychotropen Substanzen, die in ihrer Wirkung zum Teil harten Drogen gleichzusetzen sind, aus der Schweiz in Länder der Dritten Welt geht. Dieser Beitritt ist politisch und rechtlich völlig unbestritten.

Das Wiener Abkommen von 1988 wirft jedoch heikle Probleme in bezug auf die Debatte über die künftige Richtung der schweizerischen Drogenpolitik auf. In seinem Artikel 3, Absatz 2, verlangt es von den Vertragsstaaten, die vorbereitenden Handlungen zum Drogenkonsum unter Strafe zu stellen, d.h. Besitz, Kauf und Anbau illegaler Drogen zum Eigenkonsum. Eine Reform ihrer Drogenpolitik in Richtung Entkriminalisierung des Konsums ist den Vertragsstaaten damit faktisch verwehrt, auch wenn die blosser Handlung des Konsums von der Konvention an sich nicht unter Strafe gestellt wird.

Die vorbereitende Arbeitsgruppe hat sich aus diesem Grund für das Anbringen eines schweizerischen Vorbehalts bzw. einer interpretativen Erklärung zum erwähnten Artikel ausgesprochen. Vor allem das Bundesamt für Justiz tritt für einen klaren Vorbehalt ein, damit die allfällige Ratifikation des Abkommens, das ja die wirksamere Bekämpfung des internationalen Drogenhandels zum Zweck hat, nicht die Richtung einer künftigen nationalen Drogenpolitik präjudizieren kann. Auch unsere Direktion ist der Auffassung, dass das wichtige Anliegen dieser Ratifikation von zweitrangigen Fragen, die aber zum ernsthaften Hindernis werden können, entlastet werden sollte. Andere Stellen im Departement treten aber aus politischen (Mission Wien: Gefahr einer Singularisierung der Schweiz) oder juristischen Gründen (Direktion für Völkerrecht: Bestrafung des blossen Konsums gar kein Abkommenserfordernis) gegen jeglichen Vorbehalt ein.

Der Vorsteher des EDI neigt offenbar dazu, auf das Anbringen eines Vorbehalts oder einer interpretativen Erklärung zum Wiener

Abkommen verzichten zu wollen. Für diesen Fall haben bereits eine Reihe von Organisationen und Persönlichkeiten ihren Widerstand gegen die Ratifikation angemeldet. Diese ist damit gefährdet, wird aber auf jeden Fall noch weiter verzögert.

#### Weiteres Vorgehen

Jeder Widerstand gegen das Wiener Abkommen würde beim gegenwärtigen Stand der Dinge auch den an sich unbestrittenen Beitritt zur Psychotropenkonvention von 1971 und zum Zusatzprotokoll von 1972 gefährden oder verzögern.

Aus der Sicht unseres Departements besteht aber dort die dringlichste Lücke in bezug auf unsere internationalen Verpflichtungen, die unter keinem Titel mehr zu rechtfertigen ist. Mit unserem Abseitsstehen von diesen Instrumenten isolieren wir uns sowohl als bedeutender Chemie- und Pharmaexporteur wie auch generell im europäischen Kontext. Die Dringlichkeit, in diesem Bereich Remedur zu schaffen, wurde in den letzten Tagen durch zwei Vorkommnisse unterstrichen. Der Präsident des Internationalen Betäubungsmittelkontrollorgans kritisierte am 31. Oktober im Rahmen der Dritten Kommission der Generalversammlung der Vereinten Nationen ausdrücklich das Abseitsstehen der Schweiz sowie Oesterreichs und dreier EG-Staaten (B, NL, IRL) vom Psychotropenabkommen von 1971. In der Schweiz publizierte der "Sonntagsblick" in seiner Ausgabe vom 3. Oktober eine reisserische Darstellung des schwerwiegendsten Falls von Psychotropenexport der letzten Jahre, der sich aus der Schweiz in westafrikanische Länder abspielte.

Was die Wiener Konvention betrifft, so wäre eine rasche Ratifikation zwar aus verschiedenen Gründen ebenfalls wünschenswert. Die grosse Mehrzahl der europäischen Staaten gehört aber diesem Instrument vorderhand ebenfalls noch nicht an. Falls wir mit dieser Ratifikation noch etwas zuwarten müssten, bis auf innenpolitischer Ebene die Marschrichtung feststeht, wäre damit kein aussenpolitischer Schaden entstanden.

Schlussfolgerung

Aus den oben aufgeführten Gründen halten wir dafür, dass es sinnvoller wäre, die drei Instrumente dem Parlament nicht in einer einzigen Botschaft vorzulegen. Der Beitritt zum Abkommen von 1971 und zum Zusatzprotokoll von 1972 über die Psychotropen, verbunden mit einer minimalen Anpassung des schweizerischen Rechts, wäre in dieser Sicht vorzuziehen. Mit Widerstand gegen dieses Vorhaben ist aufgrund aller vorliegenden Informationen von keiner Seite her zu rechnen. International würde dieser Schritt seitens der Schweiz sofort jeder Isolierungsgefahr Vorschub leisten.

Das Wiener Abkommen von 1988 würde erst dann zur Ratifikation vorgeschlagen, wenn die Stossrichtung der künftigen schweizerischen Drogenpolitik klarer ist, als dies heute der Fall sein kann, und wenn allenfalls gleichzeitig eine umfassende Revision der Betäubungsmittelgesetzgebung vorliegt, wie dies beide eidgenössischen Räte kürzlich in Motionen verlangt haben.

Vaccari  
R. K. Thel

Direktion für internationale  
Organisationen  
Der Direktor

J-P Keusch  
Jean-Pierre Keusch

Kopien: - DEH  
- DV  
- Mission Wien, Herrn Botschafter Vettovaglia  
- HO, THA, SRO, RJO