



Dokumentation

Cannabis-Legalisierung im Lichte des Völkerrechts

Cannabis-Legalisierung im Lichte des Völkerrechts

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 057/22
Abschluss der Arbeit: 22. Juli 2022 (zugleich letzter Zugriff auf Internetlinks)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Die Frage, inwieweit die Legalisierung von Cannabis oder Marihuana jenseits von medizinischen Zwecken gegen das Völkerrecht verstößt, wird **seit Jahren wissenschaftlich diskutiert**; vgl. für viele:

- *Piet Hein van Kempen / Masha Fedorova*, International Law and Cannabis, Cambridge: Intersentia 2019, <https://www.cambridge.org/core/books/international-law-and-cannabis-ii/A856A0CE847E8ADAAEA19F760191FDBE>.
- *John Walsh*, “Can Cannabis be regulated in accord with International Law?”, Washington Office on Latin America (WOLA), online analysis, 14. November 2018, <https://www.wola.org/analysis/cannabis-regulated-accord-international-law/>.
- *Ryan Scoville*, “Does the Legalization of Marijuana violate international law?”, Marquette University Law School Faculty Blog, 24. Oktober 2014, <https://law.marquette.edu/facultyblog/2014/10/does-the-legalization-of-marijuana-violate-international-law/>.

Das völkerrechtliche Kontrollsystem hinsichtlich des Konsums von Drogen beruht auf **drei Konventionen**, nämlich dem sog. **Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe** von 1961 (*Single Convention on Narcotic Drugs*),¹ dem **Übereinkommen über psychotrope Stoffe** von 1971 (*Convention on Psychotropic Substances*)² sowie dem **VN-Übereinkommen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen** von 1988 (*UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*).³

Der völkervertragliche Rahmen wird institutionell durch mehrere **VN-Gremien abgesichert**, u.a. durch die „Suchtstoffkommission“ der VN (*Commission on Narcotic Drugs*) – einem Unterorgan des ECOSOC – und das „Internationale Suchtstoff-Kontrollamt“ der VN (*International Narcotics Control Board*). Die VN-Gremien haben **keine Durchsetzungs- und Sanktionsgewalt**; sie können also etwaige Vertragsverstöße von Mitgliedstaaten,⁴ soweit sich diese aus einer staatlichen Legalisierung von Cannabis ergeben, **lediglich öffentlich rügen**.

1 BGBl. II 1977, S. 112, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl277s0111.pdf#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl277s0111.pdf%27%5D_1658330820975.

2 BGBl. II 1976, S. 1478, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl276s1477.pdf#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl276s1477.pdf%27%5D_1658329245159.

3 BGBl. II 1993, S. 1137, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl293s1136.pdf#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl293s1136.pdf%27%5D_1658329170038.

4 Darunter auch Deutschland. Das Einheits-Übereinkommen hat 154 Mitgliedstaaten, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-15&chapter=6; das VN-Abkommen von 1988 zählt 191 Mitgliedstaaten, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=VI-19&chapter=6&clang=en.

- Vgl. Übersicht zur „Internationalen Drogenpolitik“ auf der Homepage des Beauftragten der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen, <https://www.bundesdrogenbeauftragter.de/themen/internationales/drogenpolitik-der-vereinten-nationen/>.
- Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, „Nationale Drogenpolitik aus völkerrechtlicher Sicht“, WD 2 – 3000 – 028/14, <https://www.bundestag.de/resource/blob/904594/0e38d4f68691f293ed88cecd3ddb91f2/WD-2-028-14-pdf-data.pdf>.

Die o.g. Anti-Drogen-Abkommen der VN aus den 1960er bis 1980er Jahren, die im Kern auf eine staatliche Pönalisierung von Anbau, Verkauf und Besitz von Cannabis abzielen, sind Ausdruck einer heute vielerorts (vgl. etwa die Situation in Kanada, Bolivien, Uruguay, Portugal oder den Niederlanden) als **nicht mehr zeitgemäß empfundenen Drogenpolitik**. Kritisiert wird dabei, dass die Vertragstexte nicht konsequent zwischen „weichen“ und „harten“ Drogen unterscheiden. In der wissenschaftlichen Diskussion wird daher – jedenfalls in Bezug auf Cannabis – für eine **restriktive Auslegung des vertraglichen Verbotsregimes plädiert**. Vielfach wird auch eine **Änderung der Verträge** (insb. Einheits-Übereinkommen und VN-Übereinkommen von 1988) angeregt, etwa durch einen speziellen Anhang zum Vertrag, dem künftig „weiche“ Drogen unterfallen.

- Vgl. zu entsprechenden Vorschlägen *David Bewley-Taylor / Martin Jelsma / Steve Rolles / John Walsh*, „Cannabis Regulation and the UN Drug Treaties. Strategies for Reform“, Briefing Paper, Juni 2016, https://www.tni.org/files/publication-downloads/cannabis_regulation_and_the_un_drug_treaties_june_2016_web_0.pdf.
- *Roojin Habibi / Steven J. Hoffman*, „Legalizing Cannabis Violates the UN Drug Control Treaties, but Progressive Countries Like Canada Have Options“, in: *Ottawa Law Review* Vol. 49 (2018) 2, S. 431-460 (450 ff.), PDF-download unter: https://www.researchgate.net/publication/323697447_Legalizing_Cannabis_Violates_the_UN_Drug_Control_Treaties_But_Progressive_Countries_Like_Canada_Have_Options.

In der wissenschaftlichen Diskussion wird die Legalisierung von Cannabis für nichtmedizinische Zwecke **völkerrechtlich** als **ausgesprochen problematisch** angesehen. Ob tatsächlich ein Verstoß gegen die o.g. Abkommen vorliegt, hängt indes **von der konkreten Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung** ab.

- Legal Tribune online (LTO) vom 13. Mai 2022, „Verstoß gegen Völker- und Europarecht: Ergeht es der Cannabis-Legalisierung wie der PKW-Maut?“, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/cannabis-legalisierung-ampel-voelkerrecht-un-abkommen-europarecht-eugh-drogen/>.
- *Robin Hofmann*, „Das Cannabis-Dilemma. Rechtliche Hürden der Cannabis-Legalisierung in Deutschland und Europa“, Verfblog, 23. November 2021, <https://verfassungsblog.de/das-cannabis-dilemma/>.
- *Ders.*, „Cannabis Legalization in Germany – The Final Blow to European Drug Prohibition?“, *European Law Blog*, 11. Januar 2022, <https://europeanlawblog.eu/2022/01/11/cannabis-legalization-in-germany-the-final-blow-to-european-drug-prohibition/>.

Besonderes Augenmerk kommt dabei dem sog. „Verfassungsvorbehalt“ zu: Gem. Art. 3 Abs. 2 des VN-Übereinkommens von 1988 sind die Vertragsstaaten explizit dazu verpflichtet, den Kauf und Besitz von entsprechenden Betäubungsmitteln zum „persönlichen Konsum“ **nach innerstaatlichem Recht zu pönalisieren**,⁵ allerdings **vorbehaltlich der nationalen „Verfassungsgrundsätze“** („*subject to its constitutional principles and the basic concepts of its legal system*“). Diese verfassungsrechtlichen Restriktionen des völkervertragsrechtlichen Verbotsregimes (sog. „Verfassungsvorbehalt“) bilden nach Auffassung von Teilen der Literatur⁶ ein **Einfallstor für eine liberalere Drogenpolitik auf nationaler Ebene**, wie sie etwa in dem **Cannabis-Beschluss des BVerfG** angelegt sei.⁷ Die Bundesregierung hat anlässlich der Ratifikation des VN-Abkommens von 1988 folgende **Interpretationserklärung**⁸ abgegeben: *“It is the understanding of the Federal Republic of Germany that the basic concepts of the legal system referred to in article 3, paragraph 2 of the Convention may be subject to change”*.⁹ Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass das VN-Abkommen von 1988 aus deutscher Sicht einer eventuellen späteren Entkriminalisierung nicht entgegensteht.¹⁰ Der in den Vertragstexten niedergelegte „Verfassungsvorbehalt“ findet auf völkerrechtlicher Ebene eine Parallele in der **Begründung eines menschenrechtlichen Anspruchs auf eine humane und liberale Drogenpolitik**.¹¹ Vor diesem Hintergrund sieht etwa der Göttinger Völkerstrafrechtler *Kai Ambos* durchaus Möglichkeiten für eine rechtliche „Harmonisierung“ der Cannabis-Legalisierung mit den oben genannten VN-Übereinkommen.

-
- 5 Die anderen Abkommen sehen Beschränkungsverpflichtungen zugunsten von medizinischen und wissenschaftlichen Zwecken vor.
- 6 Vgl. etwa *Kempen/Fedorova*, International Law and Cannabis: Regulation of Cannabis Cultivation and Trade for Recreational Use: Positive Human Rights Obligations versus UN Narcotic Drugs Conventions. Volume II, 2019.
- 7 Vgl. insoweit die abw. Meinung des Verfassungsrichters *Sommer* zum Beschluss des BVerfG vom 9. März 1994, BVerfGE 90, 145, Rn. 222 ff., https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1994/03/ls19940309_2bvl004392.html, der für eine restriktive Auslegung der Übereinkommen plädiert und dabei auf den Verfassungsvorbehalt hingewiesen hat. Ein explizites „Recht auf Rausch“ hat das BVerfG indes abgelehnt.
- 8 Interpretationserklärungen sind von Vorbehalten (legaldefiniert in Art. 2 Abs. 1 lit. d WVRK) zu unterscheiden. Vgl. dazu näher *Andreas v. Arnould*, Völkerrecht, Heidelberg: Müller, 4. Aufl. 2019, Rdnr. 214.
- 9 Ratifikationsstand abrufbar unter: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=VI-19&chapter=6&clang=en#EndDec.
- 10 Vgl. Kurzprotokoll der 76. Sitzung des Rechtsausschusses des 12. Deutschen Bundestages am 12. Mai 1993, S. 45-47, in dem die damalige Bundesjustizministerin *Leutheuser-Schnarrenberger* darauf hingewiesen hat (S. 47), dass die Erklärung ermöglicht, „dass zu gegebener späterer Zeit auch möglicherweise einmal über das „Ob“ der Bestrafung im unteren Deliktsbereich nachgedacht werde.“
- 11 Zu den menschenrechtlichen Implikationen einer Liberalisierung der staatlichen Drogenpolitik mit Blick auf das Menschenrecht auf Gesundheit vgl. *Human Rights Council, Study on the impact of the World Drug Problem on the enjoyment of Human Rights: Report of the United Nations Human Rights High Commissioner for Human Rights*, UNHRC, 30th Sess., UN Doc A/HRC/30/65 (4.9.2015) para. 6, <https://digitallibrary.un.org/record/804342>.

- Vgl. Interview mit Prof. *Ambos* im RBB-Podcast vom 4. Juni 2022, „Cannabis-Legalisierung und Völkerrecht“, https://www.radioeins.de/programm/sendungen/die_profis/archivierte_sendungen/beitraege/cannabis-legalisierung-und-voelkerrecht.html.
- *Kai Ambos*, „Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der Cannabis-Entkriminalisierung“, Verfblog, 20. Mai 2022, <https://verfassungsblog.de/zur-volkerrechtlichen-zulassigkeit-der-cannabis-entkriminalisierung/>.

Mit Blick auf eine völkerrechtskonforme Cannabis-Legalisierung wird zudem die Möglichkeit eines **Austritts aus dem Einheits-Übereinkommen** (vgl. Art. 46) bzw. dem **VN-Übereinkommen** von 1988 (vgl. Art. 30) diskutiert, wobei nicht ein endgültiger, sondern vielmehr (nur) ein **Austritt mit Wiederbeitritt unter Anbringung eines Vorbehalts** in Rede steht. Diesen Schritt ist Bolivien bezüglich des Einheits-Übereinkommens gegangen, um den traditionellen Koka-Anbau völkerrechtskonform zu ermöglichen.¹² Bei diesem Prozedere ist indes zu beachten, dass nach allgemeinem Völkervertragsrecht Vorbehalte nicht dem Ziel und Zweck des betreffenden Vertrages entgegenstehen dürfen (vgl. Art. 19 lit. c WVRK) und dass das Einheits-Übereinkommen – abgesehen von zeitlich befristeten Vorbehalten (Art. 49) – sonstige Vorbehalte nur dann zulässt, wenn ein Drittel der Vertragsstaaten innerhalb von 12 Monaten keine Einwände erhebt (Art. 50 Abs. 3).

12 Vgl. Interview mit dem ehemaligen Außenminister und derzeitigen Vizepräsidenten Boliviens *David Choquehuanca Céspedes* „Koka ist doch kein Kokain“, Blickpunkt Lateinamerika, Nachrichtenportal von Adveniat, 23. Dezember 2012, <https://www.blickpunkt-lateinamerika.de/artikel/boliviens-aussenminister-koka-ist-doch-kein-kokain/>.