

„Rechtliche Umsetzbarkeit der Cannabis-Legalisierung und ihre Hürden“

Die Abgabe von Cannabis zu Genusszwecken war bislang in Deutschland verboten, was sich nach den Plänen der Ampel-Koalition nun ändern soll.¹

„Wir führen die kontrollierte Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken in lizenzierten Geschäften ein.“

So einfach steht es im Koalitionsvertrag der Ampelregierung geschrieben. Jedoch ist die Sache bei genauerem Hinsehen von größerer Komplexität als es scheint. Neben den Herausforderungen, die das ausgesprochene Ziel an Politik, Wirtschaft und Gesellschaft stellt – um einen Rahmen zu schaffen, der zukunftsfähig, sicher und praktikabel ist² - wird die Legalisierung auch aus rechtlicher Sicht nicht ganz so leicht umzusetzen sein; eine bloße Gesetzesänderung auf nationaler Ebene wird nicht ausreichen. Insbesondere die europa- und völkerrechtlichen Hürden für eine Legalisierung von Cannabis zu Genusszwecken waren dabei in der bisherigen, öffentlich bekannten Diskussion wenig präsent.

I. Überblick über internationale Abkommen und einschlägiges Unionsrecht

1. Das Einheitsabkommen

Zentraler Ausgangspunkt ist u.a. das Einheitsabkommen über Betäubungsmittel von 1961, welches im Kern das Verbot, sowie die Kontrolle der Produktion und Verbreitung von bestimmten Substanzen regelt. Im Rahmen eines ausführlichen Substanzkatalogs in vier kontinuierlich aktualisierten Tabellen (Anhänge I-IV) werden unterschiedliche Einschränkungen der Verkehrsfähigkeit festgesetzt. „Cannabis“ und „Cannabisharz, Extrakte und Tinkturen“ fallen ihrer entsprechenden Katalogzugehörigkeit (Anhang I) unter den Begriff der Suchtstoffe gem. Art. 1 Abs. 1 lit. j).

Gemäß den allgemeinen Verpflichtungen des Übereinkommens (Art. 4) sind die Vertragsparteien dazu verpflichtet, alle erforderlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen zu treffen,

„...um [...] die Gewinnung, Herstellung, Ausfuhr, Einfuhr, Verteilung, Verwendung und den Besitz von Suchtstoffen sowie den Handel [damit] auf ausschließlich medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken.“

Weiter konkretisiert Artikel 28 Abs. 3, dass die Vertragsparteien erforderliche Maßnahmen treffen, um den Missbrauch der Blätter der Cannabispflanze und den unerlaubten Verkehr zu verhindern.

Mit Abschluss des Einheitsabkommens hat sich Deutschland als Teil der Vereinten Nationen an nationale Suchtstoffgesetze völkerrechtlich gebunden, wodurch jeder nichtmedizinische und nichtwissenschaftliche Gebrauch verboten ist (vgl. Art. 4).

¹ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 87.

² Vgl. auch Eckpunktepapier Genussmittelregulierung, Branchenverband Cannabiswirtschaft e.V.: https://start.cannabiswirtschaft.de/wp-content/uploads/2022/02/ELEMENTE_20_Eckpunktepapier_Genussmittelregulierung_BvCW.pdf

Möglichkeiten zur Beseitigung dieser völkerrechtlichen Hürde?

- a) Zum einen kann jede Vertragspartei gem. Art. 46 das Übereinkommen durch Hinterlegung einer entsprechenden Urkunde beim Generalsekretär kündigen. Dies kann jährlich bis zum Stichtag am 01. Juli erfolgen, wirksam wird die Kündigung dann am 01. Januar des folgenden Jahres (vgl. Art. 46 Abs. 2).
- b) Darüber hinaus kann das Übereinkommen auch geändert werden. Gem. Art. 47 kann jede Vertragspartei Änderungen – durch entsprechende Übermittlung an den Generalsekretär – vorschlagen. Dieser leitet den Vorschlag dann an die Vertragsparteien und den Rat weiter. Der Rat kann beschließen, entweder eine Konferenz zur Beratung des Änderungsvorschlags einzuberufen³, die Vertragsparteien zu fragen, ob sie den Änderungsvorschlag annehmen, und sie aufzufordern, dem Rat ihre Stellungnahme zu dem Vorschlag einzureichen. Sofern der verteilte Änderungsvorschlag binnen achtzehn Monaten nach seiner Verteilung von keiner Vertragspartei abgelehnt worden ist, tritt er in Kraft. Hat eine Vertragspartei ihn abgelehnt, so kann der Rat im Lichte der von Vertragsparteien eingereichten Stellungnahmen beschließen, ob eine Konferenz zur Beratung des Änderungsvorschlags einzuberufen ist.
- c) Ansonsten käme noch die Änderung der Substanzlisten (Anhänge) nach Art. 3 in Betracht. Auch hier ist das Verfahren recht aufwendig: Liegen einer Vertragspartei Angaben vor, die nach ihrer Auffassung die Änderung eines Anhangs erforderlich machen, so notifiziert sie dies dem Generalsekretär und leitet ihm alle diese Notifikation erhärtenden Angaben zu. Der Generalsekretär übermittelt die Notifikation und alle ihm erheblich erscheinenden Angaben den Vertragsparteien, der Suchtkommission und der WHO. Die Kommission kann dann im Einklang mit der Empfehlung der WHO einen jeden Anhang ändern, indem sie einen Suchtstoff oder eine Zubereitung aus einem Anhang streicht.

Dies geschah beispielsweise im Jahr 2020: Die Suchtstoffkommission hatte Cannabis im Einheitsabkommen als Betäubungsmittel aus der strengsten Kategorie (Anhang IV), in der auch Heroin und andere schwere Drogen reguliert werden, gestrichen. Allerdings wird die Substanz weiterhin in Anhang I gelistet.⁴ Die Reklassifizierung erlaubt den Freizeitkonsum von Cannabis daher nicht, denn die Substanz unterliegt nach wie vor, neben Kokain und Methadon, strengen Kontrollen und dem Verbot vom Handel zum Freizeitgebrauch.⁵

Eine erfolgreiche Änderung des Abkommens oder der Anhänge scheint im Hinblick auf diese Voraussetzungen eher unwahrscheinlich. Daher wäre das realistischere Vorgehen wohl der Weg über die Kündigung.

Ähnlich war schon der Legalisierungsprozess von Kokablättern in Bolivien umgesetzt worden, die ebenfalls völkerrechtlich durch das Einheitsabkommen gebunden waren: Im Juni 2011 kündigte Bolivien das Abkommen mit Wirksamkeit ab dem 1. Januar 2012. Anschließend legalisierte Bolivien auf nationaler Ebene das Kauen von Kokablättern und trat dem Einheitsabkommen am 10. Januar 2012 unter Vorbehalt nach Artikel 50 bei, dass es Anbau, Handel und Konsum von Koka-Blättern in seinem Land gestatten darf. Am 11. Januar 2013 wurde Bolivien wieder als Vertragspartei im Einheitsabkommen aufgenommen, u.a. Deutschland legte hiergegen ein Veto ein. Die Argumentation hierfür wird wohl folgende gewesen sein: die „drogenpolitisch bindende Wirkung der in den Vereinten Nationen entwickelten Rechtsinstrumente“ könnte durch die Legalisierung von Koka in einem der

³ Nach Maßgabe des Art. 62 Abs. 4 der Charta der Vereinten Nationen.

⁴ <https://news.un.org/en/story/2020/12/1079132>; <https://www.apotheke-adhoc.de/nachrichten/detail/markt/cbd-un-stuft-cannabis-herab/>.

⁵ <https://news.un.org/en/story/2020/12/1079132>

Mitgliedstaaten ausgehebelt werden.⁶ Gleiche Argumentation müsste allerdings dann auch für ein hypothetisches Szenario bzgl. Cannabis gelten.

Darüber hinaus gibt es hinsichtlich möglicher Vorbehalte ebenso Vorgaben. So sind überhaupt nur folgende Vorbehalte zulässig:

- Art. 49 regelt ursprüngliche, zeitlich begrenzte Vorbehalte, die einigen Einschränkungen unterliegen: Verwendung, Herstellung und Handel dürfen nur insoweit gestattet werden, als sie in den Hoheitsgebieten, für die der Vorbehalt gemacht wird, herkömmlich sind und am 01. Januar 1961 erlaubt waren. Die Verwendung von Cannabis zu anderen als medizinischen und wissenschaftlichen Zwecken ist möglichst bald, auf jeden Fall aber binnen fünfundzwanzig Jahren nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens einzustellen; gleiches gilt für Herstellung und Handel.
- Weiter erlaubt Art. 50, dass ein Staat bei Unterzeichnung, Ratifikation oder Beitritt Vorbehalte zu konkreten, abschließend aufgezählten Bestimmungen (bspw. Art. 12 [Handhabung des Schätzungsverfahrens], Art. 14 Abs. 1 und 2 [Maßnahmen des Suchtgiftkontrollrates], Art. 48 [Streitigkeiten]) bestimmen kann.
- Die wohl interessanteste Option gibt Art. 50 Abs. 3: „Wünscht ein Staat Vertragspartei zu werden, aber die Ermächtigung zu anderen [...] Vorbehalten zu erlangen, so kann er seine Absicht dem Generalsekretär mitteilen. Ein solcher Vorbehalt gilt als zugelassen, falls nicht [...] ein Drittel der Staaten [...] gegen diesen Vorbehalt Einspruch erhebt; [...]“

Versteht man diese Regelungen richtig, so müsste Deutschland a) gänzlich austreten, b) einen zeitlich begrenzten Vorbehalt auf 25 Jahre eingehen oder c) auf die Toleranz der anderen Vertragsparteien zum außerordentlichen Vorbehalt hoffen. Am ehesten wird, auch im Hinblick auf das Verfahren von Bolivien, wohl Letzteres eine Lösung bieten. Deutschland könnte sich, mit zumindest konkludenter Unterstützung der übrigen Mitglieder, den gesonderten Vorbehalt bei Wiedereintritt sichern und damit die völkerrechtliche Hürde des Einheitsabkommens überwinden. Wie sinnhaft dies im Hinblick auf den Zweck der entwickelten Rechtsinstrumente (und auch auf die eigene historische Argumentation) wohl wäre, bleibt hingegen eine andere Frage.

Ein Blick auf Kanada eröffnet darüber hinaus noch die (nicht zu präferierende) Option, Teil der völkerrechtlichen Abkommen zu bleiben und bewusst gegen diese zu verstoßen. Im Zuge des Legalisierungsprozesses räumte die „Task Force on Cannabis Legalization and Regulation“ in einem veröffentlichten Bericht⁷ ein, dass Kanada den UN-Drogenkontrollabkommen beigetreten ist, sich aber auch zunehmend die Erkenntnis durchsetze, dass sich die Cannabisprohibition als unwirksame Strategie zur Verringerung individueller oder gesellschaftlicher Schäden erwiesen habe. Ebenso wird darauf verwiesen, dass Kanadas Vorschlag zur Legalisierung die Ziele, auf die sich die Mitgliedstaaten in multilateralen Erklärungen geeinigt haben, teile. Als Reaktion auf die Legalisierung stellte der Internationale Suchtstoffkontrollrat (INCB) fest, dass "die kanadische Regierung dazu beigetragen hat, den internationalen rechtlichen Rahmen für die Drogenkontrolle zu schwächen und die auf Regeln basierende internationale Ordnung zu untergraben."⁸ Bereits vor der Legalisierung erklärte Außenministerin Chrystia Freeland, dass Kanada die Legalisierung nicht als Lösung für andere Länder befürworten würde und räumte auch ein, dass Kanada durch die Legalisierung gegen bestimmte

⁶ https://www.bmi.gv.at/magazinfiles/2013/05_06/files/bolivien.pdf

⁷ <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/laws-regulations/task-force-cannabis-legalization-regulation/framework-legalization-regulation-cannabis-in-canada.html#a1>

⁸ <https://www.incb.org/incb/en/news/press-releases/2018/statement-by-the-international-narcotics-control-board-on-the-entry-into-force-of-bill-c-45-legalising-cannabis-for-non-medical-purposes-in-canada.html>

Verpflichtungen im Zusammenhang mit Cannabis im Rahmen der drei UN-Drogenkonventionen verstoßen würde.⁹ Wie Kanada hier also selbst erkannt hat, ist dies keine (rechtlich) saubere Lösung, die zumindest formelle Auseinandersetzungen, wie Rügen der Vereinten Nationen, und die Androhung von Sanktionen durch das INCB mit sich bringt. Deren Durchsetzung bleibt hingegen unwahrscheinlich.

Zu den begrenzten Optionen, die keinen Konsens erfordern, gehört auch die Änderung von Verträgen auf der Grundlage von Artikel 41 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge¹⁰, wonach mehrseitige Verträge zwischen einzelnen Parteien modifiziert werden können. Im Rahmen des sog. „Inter se Modification“ Verfahrens können einzelne Staaten untereinander Übereinkünfte in Abweichung der geltenden Verträge schließen, im Außenverhältnis gilt der geltende Vertrag weiterhin. Demnach könnte Deutschland beispielsweise mit Kanada eine entsprechende Übereinkunft zum Handel von Cannabisprodukten abschließen und damit die Regelungen des Einheitsabkommens dahingehend (ausschließlich) untereinander modifizieren. Dieses völkerrechtliche Verfahren scheint ein nützliches Instrument zur Anpassung eines (durchaus in die Jahre gekommenen) Vertragsgefüges zu sein. Die entsprechende Modifikation erfordert ein klares Bekenntnis zu dem ursprünglichen Vertragsziel, die Gesundheit und das Wohlergehen der Menschheit zu fördern, und zu den ursprünglichen Vertragsverpflichtungen gegenüber Staaten, die nicht Vertragspartei sind.¹¹ Es wird daher vor allem im Hinblick auf die Schaffung eines internationalen Handels von Relevanz sein, für den grundsätzlichen Legalisierungsprozess scheint es im Hinblick auf seinen Ausnahmecharakter nicht ausreichend zu sein.

2. Konvention über psychotrope Stoffe

Auch das Übereinkommen der Vereinten Nationen über psychotrope Stoffe von 1971, welches ebenfalls einen Substanzkatalog in vier kontinuierlich aktualisierten Tabellen (Anhänge I-IV) führt, zählt Cannabis in seiner Substanzliste.¹² Die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sollten das doppelte Ziel verfolgen, die Verwendung psychotroper Substanzen auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken (vgl. Art. 5) und ihre Verfügbarkeit für diese Zwecke sicherzustellen.¹³ Auch mit Abschluss dieses Abkommens hat sich Deutschland völkerrechtlich daran gebunden, dass jeder nichtmedizinische und nichtwissenschaftlicher Gebrauch verboten ist.

Möglichkeiten zur Beseitigung dieser völkerrechtlichen Hürde?

- a) Auch im Rahmen dieses Übereinkommens kann eine Vertragspartei laut Art. 2, wenn sie im Besitz von Angaben ist, welche die Streichung eines Stoffes aus einer Tabelle rechtfertigen, dem Generalsekretär eine Notifikation übermitteln. Im Übrigen wird auf das Ausgeführte in 1. lit. c dieser Schrift verwiesen, da die Regularien gleich sind. Schaut man sich jedoch die Anhaltspunkte für die evtl. Aufnahme einer Substanz an, muss man als *argumentum e contratio* feststellen, dass eine Streichung wohl eher unwahrscheinlich ist:

„Stellt die WHO fest [...], dass der Stoff die Fähigkeit besitzt [...] einen Zustand der Abhängigkeit und eine Anregung oder Dämpfung des zentralen Nervensystems, die zu Halluzinationen oder Störungen der motorischen Funktion, des Denkens, des Verhaltens, der Wahrnehmung oder der Stimmung führt, [...] und dass genügend Grund für die Annahme vorliegt, der Stoff werde derart missbraucht oder könnte derart missbraucht werden, dass er ein volksgesundheitliches und soziales Problem darstellt, das seine Unterstellung unter

⁹ <https://www.cbc.ca/news/politics/un-united-nations-canada-marijuana-cannabis-drugs-1.5400112>

¹⁰ https://360.lexisnexis.at/d/rechtsnorm-ris/artikel_41_wiener_ubereinkommen_uber_das_recht_der/L-10000684-A41

¹¹ „Inter se modification on the UN drug control conventions“, 2018, S. 1: <https://tinyurl.com/inter-se-mod>

¹² <https://tinyurl.com/psych-stoffe>, Anhang S. 1 (S. 25).

¹³ <https://www.incb.org/incb/en/psychotropics/index.html>

internationale Kontrolle rechtfertigt, so übermittelt sie der Kommission [Anm.: Suchtkommission] eine Bewertung des Stoffes [...].“

- b) Hinsichtlich der Kündigung gilt Gleiches wie 1. lit. a, einschlägige Norm des Übereinkommens ist hier Art. 29.
- c) Hinsichtlich der Änderung des Übereinkommens gilt Gleiches wie 1. lit. b, einschlägige Norm des Übereinkommens ist hier Art. 30.

3. Das Schengen-Abkommen

Ein weiterer zu beachtender Aspekt ist Art. 71 Abs. 1 des Schengen-Abkommens, mit der Zielsetzung, die Ausfuhr und Abgabe von Suchtstoffen (einschließlich Cannabis) im Schengenraum zu unterbinden. Damit verpflichten sich die Vertragsparteien, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, die zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln erforderlich sind. Auch hier lohnt ein genauerer Blick:

„Die Vertragsparteien verpflichten sich, in Bezug auf die unmittelbare oder mittelbare Abgabe von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aller Art einschließlich Cannabis und den Besitz dieser Stoffe zum Zwecke der Abgabe oder Ausfuhr unter Berücksichtigung der bestehenden Übereinkommen der Vereinten Nationen [Anm.: Übereinkommen 1 und 2] alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, die zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln erforderlich sind.“

Möglichkeiten zur Beseitigung dieser europarechtlichen Hürde?

- a) Gem. Art. 141 des Abkommens kann jede Vertragspartei dem Verwahrer einen Vorschlag zur Änderung dieses Übereinkommens zuleiten, der den Vorschlag wiederum an die anderen Vertragsparteien weiterleitet. Ferner heißt es:

„Auf Antrag einer Vertragspartei überprüfen die Vertragsparteien die Bestimmungen dieses Übereinkommens, wenn nach ihrer Auffassung eine Änderung grundlegenden Charakters in den zur Zeit des Inkrafttretens des Übereinkommens bestehenden Verhältnissen entstanden ist. [...] Die Vertragsparteien legen die Änderungen dieses Übereinkommens einvernehmlich fest.“

- b) Der Austritt aus dem Schengen-Abkommen ist nur bei gleichzeitigem Austritt aus der EU möglich¹⁴ – und damit wohl kaum eine ernsthafte Option.

Es bleibt die Frage, wie sich das (noch theoretische) Aufkündigen der völkerrechtlichen Übereinkommen auf die Wirkung des Schengen-Abkommens auswirkt. Einerseits wäre Deutschland durch Kündigung der Übereinkommen nicht mehr an deren Regelungsgehalt gebunden. Würde dies bedeuten, dass sich Deutschland als Mitglied des Schengen-Abkommens auch nicht mehr an die Regelungen des Art. 71 halten müsste, da dieser ja im Wortlaut auf die Übereinkommen verweist? Dem konkreten Wortlaut nach sind diese zu berücksichtigen – und Cannabis wird explizit miteingeschlossen. Die Regelungen der Übereinkommen dürften demnach zumindest mittelbar in den Regelungsgehalt des Schengen-Abkommens einstrahlen und der explizite Bezug zu Cannabis würde dadurch wohl nicht automatisch ausgehebelt. Das Aufkündigen der beiden Abkommen dürfte damit nicht ausreichend sein, um auch die Hürde durch das Schengen-Abkommen zu überwinden.

¹⁴ Eckert; Der Schengen-Raum – ein Überblick; S. 2.

4. Unionsrecht: Rahmenbeschluss 2004/757 [zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels]

Ferner sieht das Unionsrecht in Art. 2 Abs. 1 Buchst. a des Rahmenbeschlusses 2004/757 vor, dass jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen trifft, um sicherzustellen, dass u. a. folgende vorsätzliche Handlungen unter Strafe gestellt werden, wenn sie ohne entsprechende Berechtigung vorgenommen wurden: das Anbieten, Feilhalten, Verteilen, Verkaufen, Liefern — gleichviel zu welchen Bedingungen — und Vermitteln von Drogen. Solche sind gem. Art. 1 Nr. 1 sämtliche unter die Übereinkommen von 1961 und 1971 fallenden Substanzen. Die entsprechende Berechtigung kann hierbei nur zu wissenschaftlichen oder medizinischen Zwecken, unter strenger Kontrolle, ausgesprochen werden.

Möglichkeiten zur Beseitigung dieser unionsrechtlichen Hürde?

Aus dem Rahmenbeschluss heraus besteht keine direkte Änderungs- oder Kündigungsmöglichkeit. Der Rahmenbeschluss kann durch Richtlinie oder Verordnung geändert werden. Dies könnte man als Staat im Gesetzgebungsverfahren anregen, müsste aber die Kommission zur Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens bringen, da diese das Vorschlagsrecht hat. Ansonsten käme ein Staat aus dem Rahmenbeschluss nur raus, wenn er aus der EU austritt. Auch hier gilt also wieder: das Prozedere ist aufwendig, langwierig und wenig aussichtsreich.

Wichtig ist hierbei: der Rahmenbeschluss gilt für die in den Anhängen der Abkommen über Suchtstoffe (Einheitsabkommen) und psychotropischen Stoffen aufgeführten Stoffe (vgl. Art. 1). Entsprechende Änderungen der Anhänge haben damit unmittelbare Auswirkungen auf den Anwendungsbereich des Unionsrechts im Bereich der Drogenkontrolle. Jede Änderung der Anhänge wird somit direkt in die gemeinsamen Vorschriften der Union aufgenommen.¹⁵

II. Zwischenfazit

Man muss feststellen: Das Inverkehrbringen von Betäubungsmitteln ist grundsätzlich in allen Mitgliedstaaten verboten. Ausnahmen bestehen nur, wenn die Verwendung medizinischen und wissenschaftlichen Zwecken dient - und dann staatlich streng überwacht wird. Die Regierung kann daher nicht einfach durch Änderung des nationalen Rechts (etwas des BtMG) Produktion, Verkauf und Konsum für Einzelpersonen außerhalb der medizinischen und wissenschaftlichen Nutzung entkriminalisieren, ohne gegen europäisches und internationales Recht zu verstoßen. Darüber hinaus streben immer mehr Länder eine gesetzliche Regulierung des Cannabismarktes an und verstoßen damit gegen die Verpflichtung aus den UN-Drogenkontrollabkommen, Cannabis ausschließlich auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken. Ein globaler Konsens zur Änderung der Übereinkommen scheint in absehbarer Zukunft kein realistisches Szenario zu sein, zu viele Staaten halten an den strikten, präventiven Regelungen weiter fest. Ebenso steht der einfachen Tolerierung über das Opportunitätsprinzip, wie es in den Niederlanden praktiziert wird¹⁶, auf nationaler Ebene das Legalitätsprinzip entgegen, wonach die deutschen Strafverfolgungsbehörden gezwungen werden, jede ihnen zur Kenntnis gelangte Straftat zu verfolgen.

¹⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.004.01.0001.01.DEU Nr. (5)

¹⁶ Mehr zum Vergleich mit den Niederlanden: <https://verfassungsblog.de/das-cannabis-dilemma/>

Für eine rechtlich saubere Lösung der Legalisierung von Cannabis zu Genusszwecken scheint eine entsprechende Änderung von europäischem und internationalem Recht zwingend erforderlich.

Das erkannte (in Teilen) wohl auch Carmen Wegge (MdB). Die Berichterstatterin der SPD für das Thema Cannabisregulierung im Innen- & im Rechtsausschuss setzt sich dafür ein, dass die deutsche Bundesregierung bis Juni 2022 das Einheitsabkommen kündigt. Damit wäre die Bundesrepublik ab dem 01.01.2023 nicht mehr an das Übereinkommen gebunden, und zumindest dieses völkerrechtliche Hindernis beseitigt.¹⁷ Anlässlich des EU-Rechts würden sich die zuständigen SPD-Berichterstatter für Finanzen, Landwirtschaft, Innen, Recht, Gesundheit, Familie und Internet zusammensetzen und die erforderlichen Punkte zu besprechen. Insbesondere bleibt die Frage, wie die Bundesregierung mit den Regelungen im Schengen-Abkommen und dem Rahmenbeschluss umgehen wird. Das Aufkündigen der UN-Abkommen allein ebnet jedenfalls nicht gänzlich den Weg zu einer (völker-)rechtssicheren Legalisierung. Die Änderung der entsprechenden Substanzlisten würde einige Hürden auf einmal nehmen: sofern Cannabis aus den Anhängen der Konventionen von 1961 und 1971 verschwindet, so entfielen sie weitestgehend auch aus dem Regelungsrahmen des Unionsrechts – der entsprechende Bezug im Art. 71 des Schengen-Abkommens müsste aber wohl trotzdem angepasst werden. Dieses Szenario scheint mit Blick auf das Verfahren 2020 und die hohen bürokratischen Hürden jedoch recht unwahrscheinlich.

Insgesamt scheint der Aus- und Eintritt mit gesondertem Vorbehalt nach Art. 50 im Hinblick auf das Einheitsabkommen die geeignetste Lösung, zum Aufbau eines etwaigen internationalen Handels mit Partnerstaaten könnte dann das „Inter se Modification“ Verfahren Hilfe bieten. Zwar ist nicht davon auszugehen, dass ein Drittel der Mitgliedsstaaten von ihrem Veto-Recht Gebrauch machen, aber dennoch ist der Aus- und Eintritt langwierig. Insbesondere im Hinblick auf die derzeitige Situation in der Ukraine und die Corona-Pandemie ist vermutlich davon auszugehen, dass sowohl die Kündigung des Einheitsabkommens wie auch die Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs ggf. erst im Jahr 2023 auf der Agenda der Bundesregierung stehen werden.¹⁸ Vor Anfang 2024 ist auf diesem Weg kaum mit einer Legalisierung von Cannabis in Deutschland zu rechnen.

[Disclaimer: Dieser Text soll einen (ersten) Einblick in die Komplexität der Legalisierung im internationalen/völkerrechtlichen Kontext geben und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Anhand der gewählten, nicht abschließenden, rechtlichen Grundlagen soll das Zusammenspiel der völker- und unionsrechtlichen Bestimmungen skizziert und auf die sich daraus ergebenden Hürden zur rechtskonformen Legalisierung hingewiesen werden. Außer Acht gelassen wurde hier bspw. das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988, welches sich speziell auf den [illegalen] Handel mit den in den Übereinkommen von 1971 und 1961 gelisteten Substanzen bezieht. Auch hier ist die Kündigung sowie Änderung grds. möglich (vgl. Art. 30, 31). Ferner befindet sich ein detaillierter Vergleich der verschiedenen Legalisierungsprozesse in anderen Staaten in Bearbeitung und wird alsbald zur Verfügung stehen.]

Von
Dr. Marc-André Rousseau &
Antonia Dicke

¹⁷ Live-Interview Georg Wurth (DHV) mit Dirk Heidenblut über die kommende Cannabis Legalisierung: <https://hanfverband.de/nachrichten/news/interview-mit-dirk-heidenblut-video>

¹⁸ Cannabis: Wann kommt die Legalisierung, warum ist es verboten? Podcast vom 13.03.2022, BR <https://www.br.de/radio/bayern2/programmkalender/ausstrahlung-2761832.html>