



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

## Sachstand

---

## Das Cannabisgesetz (CanG) im Lichte des Völkerrechts

## Das Cannabisgesetz (CanG) im Lichte des Völkerrechts

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 032/24  
Abschluss der Arbeit: 12. Juni 2024 (gleichzeitig 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.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Das CanG</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Völkerrechtskonformität des KCanG</b>	<b>6</b>
3.1.	Verpflichtungen aus dem völkerrechtlichen Drogenkontrollregime	6
3.2.	Völkerrechtliche Debatte	9
3.2.1.	„Verfassungsvorbehalte“ aus dem völkerrechtlichen Drogenkontrollregime	10
3.2.2.	Menschenrechtliche Verpflichtungen und Sinn und Zweck der Konventionen	12
3.3.	Folgen eines möglichen Völkerrechtsverstößes	16
<b>4.</b>	<b>Fazit und Ausblick</b>	<b>18</b>

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Am 1. April 2024 ist das Gesetz zum **kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG)** in weiten Teilen in Kraft getreten.<sup>2</sup> Dadurch wurde neben der Legalisierung des Besitzes bestimmter Mengen von Cannabis auch „der private Eigenanbau sowie der gemeinschaftliche, nicht-gewerbliche Eigenanbau von Cannabis in Anbauvereinbarungen legalisiert.“<sup>3</sup> Einen knappen Monat zuvor hatte **der VN-Drogenkontrollrat** (International Narcotics Control Board, kurz INCB) die **Völkerrechtskonformität<sup>4</sup> der geplanten deutschen Gesetzgebung in seinem Jahresbericht für das Jahr 2023** wenigstens indirekt in Frage gestellt:

„In its interactions with the Government of Germany, **the Board has reiterated that measures to permit the use of cannabis for non-medical purposes are inconsistent with article 4, paragraph (c), of the 1961 Convention** as amended, which requires States parties to take such legislative and administrative measures as may be necessary, subject to the provisions of the Convention, to limit the use of narcotic drugs exclusively to medical and scientific purposes. Article 3, paragraph 1 (a) (i), of the 1988 Convention requires the criminalization of the production, manufacture, extraction, preparation, offering, offering for sale, distribution, sale, delivery on any terms whatsoever, brokerage, dispatch, dispatch in transit, transport, importation or exportation of any narcotic drug or any psychotropic substance contrary to the provisions of the 1961 Convention as amended or the 1971 Convention. Moreover, article 3, paragraph 1 (a) (ii), of the 1988 Convention requires the criminalization of the cultivation of cannabis plant for the purpose of the production of narcotic drugs contrary to the provisions of the 1961 Convention as amended.“<sup>5</sup>

Vor diesem Hintergrund soll im vorliegenden Gutachten die Völkerrechtskonformität der deutschen Cannabisgesetzgebung diskutiert werden. In einem ersten Teil werden kurz die relevanten Regelungen des CanG dargestellt (siehe dazu 2.), bevor anschließend mögliche Konflikte mit dem Völkerrecht sowie eventuelle Lösungsmöglichkeiten für diese Konflikte unter Berücksichtigung der Argumentation der Bundesregierung analysiert werden (siehe dazu 3.). Hinsichtlich der Lösungsmöglichkeiten werden exemplarisch die zentralen Ansätze aus der Völkerrechtslehre herausgegriffen und diskutiert. Zudem werden die Folgen etwaiger Völkerrechtsverstöße aufgezeigt. Abgeschlossen wird der Sachstand mit einem Fazit (siehe dazu 4.).

---

1 Sofern die **Hyperlinks** sich nicht beim Anklicken öffnen, wird empfohlen, den Link zu kopieren und in den Browser einzufügen.

2 [BGBl. 2024 I Nr. 109](#), 27.03.2024, S. 2 ff.

3 Bundesministerium für Gesundheit, [Fragen und Antworten zum Cannabisgesetz](#), 21. Mai 2024.

4 **Die ebenfalls problematische Europarechtskonformität ist nicht Teil des Gutachtens**, dazu weiterführend siehe: Fachbereich Europa, [Unionsrechtlich eröffnete Regelungsfreiheiten der Mitgliedstaaten im Bereich Cannabis](#), EU 6 – 3000 – 024/23, 16. Juni 2023.

5 INCB, [Report 2023](#), Januar 2024, Rn. 184 [Hervorhebungen durch Verf.]; siehe auch ZEIT ONLINE, [UN-Drogenkontrollrat kritisiert Cannabisfreigabe in Deutschland](#), 5. März 2023.

## 2. Das CanG

Bei dem CanG handelt es sich um ein **Mantelgesetz**, sprich um ein Gesetz, durch das gleichzeitig mehrere Gesetze erlassen oder geändert werden. Art. 1 CanG beinhaltet das neue Gesetz zum Umgang mit **Konsumcannabis (KCanG)** und Art. 2 das **neue Gesetz zur Versorgung mit Cannabis zu medizinischen und medizinisch-wissenschaftlichen Zwecken (MedCanG)**. Die weiteren Artikel befassen sich mit Änderungen bestehender Gesetze wie etwa des Strafgesetzbuchs (Art. 12) oder des Betäubungsmittelgesetzes (Art. 3). Ausweislich der Gesetzesbegründung dient das CanG der Verbesserung des Gesundheitsschutzes, der Regulierung des Schwarzmarktes und der Stärkung des Kinder- bzw. Jugendschutzes.<sup>6</sup>

In **§ 2 Abs. 1 KCanG** ist ein **grundsätzliches Umgangsverbot mit Cannabis** normiert, das sich u. a. auf den Besitz, den Anbau und die Abgabe von Cannabis bezieht. Lediglich der Konsum von Cannabis ist nicht verboten. Von diesem Verbot sind in **§ 2 Abs. 3 KCanG weitreichende Ausnahmen** normiert. So dürfen u. a. nach § 2 Abs. 3 Nr. 2 i. V. m. §§ 3 KCanG Volljährige bis zu 25 Gramm Cannabis und am Wohnsitz bis zu 50 Gramm Cannabis sowie bis zu drei lebende Cannabispflanzen besitzen. §§ 9, 10 KCanG enthalten weitere Vorschriften zum privaten Anbau. Daneben ist ab dem 1. Juli 2024 der Eigenanbau, die Weitergabe und Entgegennahme von Cannabis in privaten Anbauvereinigungen nach den § 2 Abs. 3 i. V. m. §§ 11 ff. erlaubt.<sup>7</sup> In § 34 KCanG sind im Zusammenhang mit Cannabis stehende Strafvorschriften normiert.

Somit verfolgt das KCanG für den privaten Konsum und nicht-kommerziellen Anbau von Cannabis, der nicht zu medizinischen oder wissenschaftlichen Zwecken erfolgt,<sup>8</sup> ein System der **teilweisen Legalisierung** und **teilweisen Entkriminalisierung**.<sup>9</sup> Eine Entkriminalisierung liegt vor, wenn bestimmte Handlungsweisen nicht mehr strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen, während eine Legalisierung darüber hinaus die Handlungsweise positiv erlaubt.<sup>10</sup> Diese Unterscheidung ist insbesondere für die Frage der Vereinbarkeit des KCanG mit geltenden völkerrechtlichen Regeln von Bedeutung.

---

6 [BT-Drucksache 20/8704](#), 9. Oktober 2023, S. 1.

7 Ausführlich zum KCanG, zu möglichen Kritikpunkten und den einzelnen Regelungen: *Sobota*, Das Cannabisgesetz als Zeitenwende im Drogenrecht, in: NJW, Vol. 77 2024, S. 1217-1221.

8 Vgl. § 1 Nr. 8 KCanG.

9 Vgl. dazu, welche Regelungen des KCanG zu einer teilweisen Legalisierung bzw. teilweisen Entkriminalisierung führen: *Kellner*, Die Legalisierung von Cannabis in Deutschland, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW)-Spezial, Vol. 21 2024, S. 248, und *Patzak/Möllinger*, Auswirkungen der Cannabisgesetzgebung auf laufende Revisionsverfahren, in: NSTZ, Vol. 44 2023, S. 321-329, 323; siehe auch: [Diebel, Die Ampel auf Grün](#), Verfassungsblog, 31. März 2024; noch zum CanG-Entwurf: *Oğlakcioğlu/Sobota*, Cannabisgesetz – Fortschritt im Rückwärtsgang, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Vol. 56 2023, S. 194-197, 194.

10 Vgl. Fachbereich Europa, [Unionsrechtlich eröffnete Regelungsfreiheiten der Mitgliedstaaten im Bereich Cannabis](#), EU 6 – 3000 – 024/23, 16. Juni 2023, S. 4. Eine vollständige Legalisierung würde insbesondere auch den Handel mit Cannabis einschließen, vgl. *Oğlakcioğlu*, in: Erb/Schäfer (Hrsg.), Münchener Kommentar zum StGB, Band 7, 4. Aufl. 2022, Vorbemerkung zu § 29 BtMG, Rn. 33.

### 3. Völkerrechtskonformität des KCanG

Das internationale Drogenkontrollregime besteht aus verschiedenen Konventionen und VN-Organen. Diesbezüglich führten die Wissenschaftliche Dienste in einem vorherigen Gutachten aus:

„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*), dem **Übereinkommen über psychotrope Stoffe** von 1971 (*Convention on Psychotropic Substances*) 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*).

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*).“<sup>11</sup>

Im Folgenden sollen die wichtigsten völkerrechtlichen Regelungen des Drogenkontrollregimes dargestellt (siehe dazu 3.1) sowie etwaige völkerrechtskonforme Spielräume für eine Entkriminalisierung oder sogar für eine Legalisierung diskutiert werden (siehe dazu 3.2.). Abschließend werden mögliche Folgen etwaiger Völkerrechtsverstöße erläutert (siehe dazu 3.3.).

#### 3.1. Verpflichtungen aus dem völkerrechtlichen Drogenkontrollregime

Deutschland hat das Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe von 1961 (folgend: Einheits-Übereinkommen),<sup>12</sup> das Übereinkommen über psychotrope Stoffe von 1971 (folgend: Übereinkommen von 1971)<sup>13</sup> und das Übereinkommen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988 (folgend: Übereinkommen von 1988)<sup>14</sup> ratifiziert. Zudem hat auch die EU das Übereinkommen von 1988 ratifiziert. Somit ist **Deutschland völkerrechtlich zur Einhaltung dieser Abkommen verpflichtet**.

Gem. Art. 25 des Übereinkommens von 1988 gelten die Verpflichtungen des Einheits-Übereinkommens weiter, sodass beide Konventionen zu untersuchen sind. Bei dem Übereinkommen von

---

11 Wissenschaftliche Dienste, [Cannabis-Legalisierung im Lichte des Völkerrechts](#), WD 2 – 3000 – 057/22, 22. Juli 2022, S. 3.

12 UN Treaty Collection, Chapter VI Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, [15. Single Convention on Narcotic Drugs, 1961](#).

13 UN Treaty Collection, Chapter VI Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, [16. Convention on psychotropic substances](#).

14 UN Treaty Collection, Chapter VI Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, [19. United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances](#).

1971 handelt es sich um eine Ergänzung des Einheits-Übereinkommens von 1961.<sup>15</sup> In der **Literatur** ist bisweilen umstritten, ob das Übereinkommen von 1971 im Rahmen der Prüfung der Cannabis-Legalisierung überhaupt von Relevanz ist.<sup>16</sup> Die in der Praxis mit der Frage der völkerrechtlichen Cannabisregulierung befassten Organe, sprich das **INCB**, aber auch das **WHO Expert Committee on Drug Dependence**, zitieren regelmäßig neben dem Einheits-Übereinkommen auch **das Übereinkommen von 1971**,<sup>17</sup> sodass auch hier zumindest auf die wichtigsten Vorschriften des Übereinkommens von 1971 eingegangen wird.

Somit werden im Folgenden mit Blick auf die Frage der Völkerrechtskonformität des KCanG insbesondere Art. 4 lit. c), Art. 36 Einheits-Übereinkommen, Art. 22 Übereinkommen von 1971 sowie Art. 3 des Übereinkommens von 1988 erläutert.<sup>18</sup>

Nach **Art. 4 lit. c)** Einheits-Übereinkommen sind die Vertragsparteien verpflichtet, die Gewinnung, Herstellung, Ausfuhr, Einfuhr, Verteilung, Verwendung und den Besitz von Suchtstoffen

- 
- 15 *Wegener, [Völker- und europarechtliche Grenzen einer Cannabis-Legalisierung in Deutschland Rechtsgutachten für die Bayerische Staatsregierung](#), 23. Februar 2023, S. 20; siehe auch: *Bewley-Taylor*, Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities, in: *International Journal of Drug Policy*, Vol. 14 2003, S. 171-179, 172. Parallel zum Übereinkommen von 1971 wurde **das Protokoll von 1972 zur Änderung des Einheits-Übereinkommens** verfasst. Zu den Gründen, weshalb die im Übereinkommen von 1971 formulierten Neuerungen nicht durch das Änderungsprotokoll in das Einheits-Übereinkommen überführt wurden: *Bassiouni*, Critical Reflections on International and National Control of Drugs, in: *Denver Journal of Internal Law & Policy*, Vol. 18 1990, S. 311-337, 314 ff. und *Bayer/Ghodse*, Evolution of international drug control, 1945-1995, in: *Bulletin on Narcotics* Vol. LI, 1999, S. 1-17 (10 f.).*
- 16 Zum Teil wird eine **Relevanz mit Blick auf die Ergänzungsfunktion dieses Abkommens abgelehnt**, da es vielmehr der Bekämpfung solcher Stoffe diene, welche von dem Einheits-Übereinkommen noch nicht erfasst wurden (siehe z.B. *Wegener, [Völker- und europarechtliche Grenzen einer Cannabis-Legalisierung in Deutschland Rechtsgutachten für die Bayerische Staatsregierung](#), 23. Februar 2023, S. 21*). Dies folge aus Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens von 1971. Für eine solche Sichtweise spricht, dass das Übereinkommen von 1971 Cannabis nicht ausdrücklich erwähnt. Allerdings ist in **der Liste der in Tabelle I („Schedule I“) enthaltenen Stoffe des Anhangs der Konvention von 1971 Tetrahydrocannabinol (THC)** aufgelistet. Daneben ist in der Tabelle II („Schedule II“) delta-9-THC aufgelistet. Diese sind Bestandteile von Cannabis (WHO Expert Committee on Drug Dependence, [Forty-first report](#), WHO Technical Report Series, No. 1018, 2019, S. 40, 45 f.). Mit Blick auf die Aufnahme von Ausprägungen von THC in „Schedule I“ und „Schedule II“ sind *van Kempen* und *Fedorova* der Ansicht, das Übereinkommen von 1971 sei zwar nicht irrelevant, jedoch von untergeordneter bzw. geringer Relevanz. Der Grund hierfür liege darin, dass es nicht gängige Praxis sei, THC aus Cannabis zu gewinnen (*van Kempen/Fedorova*, *International Law and Cannabis I: Regulation of Cannabis Cultivation for Recreational Use under the Narcotic Drugs Conventions and the EU Legal Instruments in Anti-Drugs Policy*, 2019, S. 11). *Ambos* bezieht sich bei der Diskussion der Cannabis-Entkriminalisierung auch auf das Übereinkommen von 1971 (*Ambos, [Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der Cannabis-Entkriminalisierung](#), Verfassungsblog, 20. Mai 2022*).
- 17 Siehe z.B.: INCB, [Report 2021](#), Januar 2022, Rn. 902; INCB, [Celebrating 60 Years of the 1961 Convention and 50 Years of the 1971 Convention](#), Februar 2021, Rn. 117-121; INCB, [Report 2023](#), Januar 2024, Rn. 184; WHO Expert Committee on Drug Dependence, [Forty-first report](#), WHO Technical Report Series, No. 1018, 2019, S. 34 ff.
- 18 Der Begriff „Cannabis“ wird in **Art. 1 Abs. 1 lit. b) Einheits-Übereinkommen** definiert. Danach bezeichnet der Ausdruck „Cannabis“ die Blüten- oder Fruchtstände der Cannabispflanze, denen das Harz nicht entzogen worden ist, und zwar ohne Rücksicht auf ihre Benennung, wobei die nicht mit solchen Ständen vermengten Samen und Blätter ausgenommen werden. **Die Ausdrücke „Cannabispflanze“ und „Cannabisharz“ werden in den Art. 1 Abs. 1 lit. c und d Einheits-Übereinkommen konkretisiert.** In Art. 1 lit. b) Übereinkommen von 1988 wird zudem der Begriff „Cannabispflanze“ definiert.

sowie den Handel damit auf **ausschließlich medizinische und wissenschaftliche Zwecke** zu beschränken („to limit exclusively to medical and scientific purposes the production, manufacture, export, import, distribution of, trade in, use and possession of drugs“). Dabei ist die Norm als solche mit „[g]eneral obligations“ überschrieben, wodurch die folgenden Artikel unter Berücksichtigung dieser Norm zu interpretieren und anzuwenden sein dürften.<sup>19</sup> So ist z.B. Art. 33 i.V.m. Art. 4 lit. c) Einheits-Übereinkommen dahingehend zu verstehen, dass Vertragsparteien den Besitz von Drogen, außer für medizinische und wissenschaftliche Zwecke, nicht erlauben dürfen („The Parties shall not permit the possession of drugs except under legal authority“).<sup>20</sup>

**Art. 36 Einheits-Übereinkommen** beschäftigt sich mit dem Strafbarkeitserfordernis von Drogendelikten. Art. 36 Abs. 1 lit. a) sieht eine Kriminalisierungspflicht vorbehaltlich der Verfassungsordnung der Vertragsstaaten („[s]ubject to its constitutional limitations“) vieler vorsätzlich begangener Handlungen im Umgang mit Drogen (z.B. Produktion, Verkauf, Ankauf) vor. Der bloße Konsum von Suchtstoffen ist hingegen von der Kriminalisierungsverpflichtung ausgenommen.<sup>21</sup>

Nach **Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 lit. a) Übereinkommen von 1971** sind die Vertragsparteien verpflichtet, die Verwendung der in Anhang I aufgelisteten Stoffe, also auch von THC, auf wissenschaftliche und medizinische Zwecke zu begrenzen („shall limit“). Die den Kriminalisierungspflichten des Art. 36 Einheits-Übereinkommen entsprechenden Regelungen sind in dem Übereinkommen von 1971 in Art. 22 festgeschrieben.<sup>22</sup> Danach haben die Vertragsparteien gem. **Art. 22 Abs. 1 lit. a) des Übereinkommens von 1971** generalklauselartig jeden vorsätzlichen Verstoß gegen Gesetze oder sonstige Vorschriften, die aufgrund der Verpflichtungen durch diese Konvention erlassen wurden, als strafbaren Verstoß zu behandeln. Dabei steht diese Verpflichtung wie beim Einheits-Übereinkommen unter einem Verfassungsvorbehalt („[s]ubject to its constitutional limitations“).

**Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens von 1988** befasst sich ebenfalls mit der Kriminalisierungspflicht von schweren Tathandlungen im Zusammenhang mit Drogen, während **Art. 3 Abs. 2 des Abkommens von 1988** auf den Tathandlungen (Besitz, Kauf oder Anbau) **für den Eigenkonsum** („for personal consumption“) abstellt. Letztere Tathandlungen sind nur vorbehaltlich ihrer Verfassungsgrundsätze und der Grundzüge ihrer Rechtsordnung („[s]ubject to its constitutional prin-

---

19 Vgl. United Nations, [Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs 1961](#), 1973, Art. 4 Rn. 16.

20 *van Kempen/Fedorova*, International Law and Cannabis I: Regulation of Cannabis Cultivation for Recreational Use under the UN Narcotic Drugs Conventions and the EU Legal Instruments in Anti-Drugs Policy, 2019, S. 23; i.E. wohl auch: United Nations, [Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs 1961](#), 1973, Art. 4 Rn. 22.

21 *van Kempen/Fedorova*, International Law and Cannabis I: Regulation of Cannabis Cultivation for Recreational Use under the UN Narcotic Drugs Conventions and the EU Legal Instruments in Anti-Drugs Policy, 2019, S. 25.

22 United Nations, [Commentary on the Convention on Psychotropic Substances](#), 1971, Art. 22 Rn. 1; vgl. auch *Krajewski*, [How flexible are the United Nations drug conventions?](#), in: International Journal of Drug Policy Vol. 10, 1999, S. 229-338, 332.

ciples and the basic concepts of its legal system“) bei vorsätzlicher Begehung zu kriminalisieren.<sup>23</sup> Der Konsum bleibt genau wie im Einheits-Übereinkommen von der Kriminalisierungspflicht ausgenommen.<sup>24</sup> Die Bundesrepublik Deutschland hat zu Art. 3 Abs. 2 zudem eine Interpretationserklärung abgegeben, in der sie darlegte, dass sich die Grundzüge der Rechtsordnung mit der Zeit ändern könnten.<sup>25</sup>

Auch wenn die völkerrechtlichen Verpflichtungen auf den ersten Blick streng erscheinen, werden jedoch **vermehrt Ansätze diskutiert**, die eine eiserne Pönalisierungspflicht aller in den Konventionen gelisteten Tathandlungen relativieren oder **sogar Legalisierungsmöglichkeiten aufzeigen**.

### 3.2. Völkerrechtliche Debatte

Ein Grund für die Rigidität des völkerrechtlichen Drogenkontrollregimes ist die Tatsache, dass es aus der Zeit des sogenannten „Kriegs gegen Drogen“ („war on drugs“) stammt, in der vor allem auf harte Repressalien und Abschreckung gesetzt wurde.<sup>26</sup> Auch aufgrund einer Änderung grundlegender sozialer und ethischer Wertevorstellungen vor allem in Europa sowie Nord- und Südamerika kam es in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten vermehrt zu **Entkriminalisierungen sowie Legalisierungen** von bestimmten Drogen, insbesondere von Cannabis. So legalisierten und regulierten zum Beispiel Uruguay im Jahr 2013<sup>27</sup> und Kanada im Jahr 2018<sup>28</sup> den Cannabiskonsum, -handel und -anbau, während Portugal hinsichtlich des Drogenkonsums und -besitzes den Weg der Entkriminalisierung ging.<sup>29</sup> Auch aufgrund dieser Entwicklungen wird vermehrt **nach einer Vereinbarkeit des völkerrechtlichen Drogenkontrollregimes mit nationalen Regelungen gesucht**, wobei die Legalisierung und Regulierung von Cannabis problematischer sind als die

---

23 Siehe auch: *Ambos*, [Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der Cannabis-Entkriminalisierung](#), Verfassungsblog, 20. Mai 2022.

24 *van Kempen/Fedorova*, International Law and Cannabis I: Regulation of Cannabis Cultivation for Recreational Use under the UN Narcotic Drugs Conventions and the EU Legal Instruments in Anti-Drugs Policy, 2019, S. 54.

25 UN Treaty Collection, Chapter VI Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, [19. United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances](#): “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.”

26 Vgl. *Ambos*, [Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der Cannabis-Entkriminalisierung](#), Verfassungsblog, 20. Mai 2022.

27 *Rottscheidt*, [Uruguay als Vorbild bei der Cannabis-Legalisierung?](#), Tagesschau, 24. Februar 2024.

28 *Last*, [Where Canada’s Weed Legalization Went Wrong](#), Foreign Policy, 27. Mai 2024.

29 Dazu weiterführend: *Hofmann*, Deutschlands Cannabis-Dilemma, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtswissenschaft, Vol. 1 2022, S. 191-200, 195 f.

Entkriminalisierung bestimmter Drogendelikte,<sup>30</sup> wie die im Folgenden dargestellten Ansätze zeigen.<sup>31</sup>

### 3.2.1. „Verfassungsvorbehalte“ aus dem völkerrechtlichen Drogenkontrollregime

In der deutschsprachigen Literatur werden mit Blick auf eine mögliche Vereinbarkeit des völkerrechtlichen Drogenkontrollregimes und eine Entkriminalisierung besonders häufig die sogenannten „**Verfassungsvorbehalte**“ diskutiert. Dabei handelt es sich um die bereits unter 3.1. dargestellten Formulierungen in Art. 36 Abs. 1 Einheits-Übereinkommen („[s]ubject to its constitutional limitations“), Art. 22 Abs. 1 Übereinkommen von 1971 („[s]ubject to its constitutional limitations“) und Art. 3 Abs. 2 Übereinkommen von 1988 („[s]ubject to its constitutional principles and the basic concepts of its legal system“). Gestützt auf diese Formulierungen wird überzeugend argumentiert, dass die Kriminalisierungsverpflichtung in den Artikeln unter dem Vorbehalt der Verfassung des jeweiligen Vertragsstaates stehe. Der Völkerstrafrechtler *Kai Ambos* interpretiert diese Verfassungsvorbehalte weit<sup>32</sup> und führt hinsichtlich der Kriminalisierungspflicht aus Art. 3 Abs. 2 Übereinkommen von 1988, der den Umgang mit Cannabis für den **persönlichen Verbrauch** regelt, aus:

„Darüber hinaus greift der genannte Verfassungsvorbehalt und es ist auf „Grundzüge“ der betreffenden nationalen Rechtsordnung Bedacht zu nehmen. Damit stößt eine völkerrechtliche Kriminalisierungspflicht [...], jedenfalls an die nationalen Grenzen der Verfassung und sogar nachrangiger Rechtsgrundsätze. Konkret bedeutet dies, dass Staaten, die den Eigenkonsum von der allgemeinen Handlungsfreiheit geschützt sehen und damit jedenfalls ein strafbewehrtes Verbot für verfassungswidrig halten, nicht völkerrechtlich zu einer solchen Kriminalisierung verpflichtet werden können. Dabei geht das Übk. 1988 insoweit weiter als das EinheitsÜbk., als es nicht nur entgegenstehendem Verfassungsrecht, sondern auch den besagten Rechtsgrundsätzen Rechnung trägt. Zu diesen hat die Bundesregierung im Zuge ihrer Ratifikation des Übk. 1988 im November 1993 die interpretative Erklärung abgegeben, dass ‚die genannten Grundzüge der Rechtsordnung einem Wandel unterliegen.‘ Mit dieser Erklärung sollte gewährleistet werden, dass das Abkommen einer eventuell späteren Entkriminalisierung nicht im Wege steht.“<sup>33</sup>

---

30 Vgl. *Habibi/Hoffman*, Legalizing Cannabis Violates the UN Drug Control Treaties, but Progressive Countries Like Canada Have Options, in: *Ottawa Law Review*, Vol. 49 2018, S. 427-460, 444.

31 Es handelt sich bei den dargestellten Ansätzen um eine Auswahl von Argumentationen, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Für weitere Ansätze siehe: *van Kempen/Fedorova*, International Law and Cannabis I: Regulation of Cannabis Cultivation for Recreational Use under the UN Narcotic Drugs Conventions and the EU Legal Instruments in Anti-Drugs Policy, 2019, S. 139-205.

32 Wohl ebenfalls für einen starken und weitreichenden Verfassungsvorbehalt: *Pieth*, Zur Konventionsverträglichkeit verschiedener Modelle der Cannabisteilentskriminalisierung, in; *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht*, (ZStR), Vol. 119 2001, S. 129-147, 135, 139.

33 *Ambos*, [Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der Cannabis-Entkriminalisierung](#), Verfassungsblog, 20. Mai 2022.

Während über die Existenz der „Verfassungsvorbehalte“ weitgehende Einigkeit besteht,<sup>34</sup> stellt sich die Frage, **ob tatsächlich die Verfassungsgrundsätze und Grundzüge der deutschen Rechtsordnung („constitutional principles and the basic concepts of its legal system“) eine Entkriminalisierung verlangen** oder ob der teilweisen Entkriminalisierung des KCanG eine einfache Entscheidung des Gesetzgebers zu Grunde liegt, die nicht durch Verfassungsgrundsätze oder Grundzüge der deutschen Rechtsordnung vorgegeben ist. Das **Bundesverfassungsgericht (BVerfG)** lehnt es jedenfalls weiterhin ab, eine Entkriminalisierungspflicht aus der Verfassung abzuleiten.<sup>35</sup> Für den Völker- und Europarechtler *Daniel Thym* ist es nicht offenkundig, dass eine einfache Gesetzesänderung – sprich: das CanG – „sogleich die ‚Verfassungsgrundsätze‘ oder ‚Grundzüge ihrer Rechtsordnung‘ (basic principles of its legal system) ändert.“<sup>36</sup>

Noch kritischer sind die Rechtswissenschaftler *Piet Hein van Kempen* und *Masha Fedorova*:

“The obligation in Article 3(2) of the Illicit Traffic Convention is connected with the clause regarding compliance with ‘constitutional principles’ of the party and ‘the basic concepts of its legal system’.[...] It would appear that **a party may only refrain from criminalizing acts for the sake of personal cannabis use if such criminalization would cause a genuine breach of fundamental principles. The consequence of this is that in fact most parties have no room at all to even decriminalize**, let alone legalize the personal possession, purchase by consumers (in a coffee shop for example) and personal cultivation of cannabis.”<sup>37</sup>

Unabhängig von der Frage, wie eng man die Verfassungsvorbehalte auslegt, besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass aufgrund anderer Vorschriften in den Konventionen **nur eine Entkriminalisierung** für bestimmte Delikte und keine Legalisierung möglich ist. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf den bereits erläuterten Art. 4 lit. c) Einheits-Übereinkommen, der nach der h.M. eine Legalisierung von Drogen lediglich für wissenschaftliche und medizinische Zwecke erlaubt

---

34 Vgl. *van Kempen/Fedorova*, International Law and Cannabis I: Regulation of Cannabis Cultivation for Recreational Use under the UN Narcotic Drugs Conventions and the EU Legal Instruments in Anti-Drugs Policy, 2019, S. 55; *Wegener*, [Völker- und europarechtliche Grenzen einer Cannabis-Legalisierung in Deutschland Rechtsgutachten für die Bayerische Staatsregierung](#), 23. Februar 2023, S. 35 ff.; *Thym*, [Ein Weg zur Cannabis-Legalisierung führt über Luxemburg](#), Verfassungsblog, 29. August 2022.

35 So heißt es in einem Beschluss des BVerfG aus dem Jahr 2023: „Der Zweite Senat hat betont, dass es Sache des demokratisch legitimierten Gesetzgebers ist, zu entscheiden, ob er bei der Ausgestaltung von Strafgesetzen das Übermaßverbot durch eine Einschränkung des Verfolgungszwangs oder die Einführung von Privilegierungstatbeständen berücksichtigt [...]. Die aktuellen Bestrebungen, die Cannabisregulierung insgesamt neu zu ordnen, zeigen nur, dass – auch mit Blick auf die Regelungen in anderen Staaten [...] – die Diskussion über den rechtspolitisch sinnvollsten Weg geführt wird, ohne dass die Vorlagen daraus einen verfassungsrechtlich relevanten Ertrag ziehen können. Denn auch insoweit ist zunächst dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber die Entscheidung überantwortet, ob und auf welche Weise er Strafnormen möglichen gesellschaftlichen Entwicklungen anpassen will.“ (BVerfG, Beschl. v. 14. Juni 2023, 2 BvL 3/20 u. a., Rn. 99).

36 *Thym*, [Ein Weg zur Cannabis-Legalisierung führt über Luxemburg](#), Verfassungsblog, 29. August 2022.

37 *van Kempen/Fedorova*, International Law and Cannabis I: Regulation of Cannabis Cultivation for Recreational Use under the UN Narcotic Drugs Conventions and the EU Legal Instruments in Anti-Drugs Policy, 2019, S. 55 [Hervorhebungen durch Verf.], eine ähnlich enge Sicht scheinen *Christian Rath* und *Steven J. Hoffmann/Roojin Habibi* zu vertreten, siehe *Rath*, [Umsetzung ungeklärt](#), taz, 30. Mai 2022; *Hoffmann/Habibi*, [International legal barriers to Canada’s marijuana plans](#), CMAJ, 12. Juli 2016.

und somit eine weitergehende Legalisierung ausschließt.<sup>38</sup> Die differenzierten Regelungen des KCanG hinsichtlich des privaten Eigenanbaus (insbesondere auch in Anbauvereinigungen), der Weitergabe und des Besitzes dürften über eine bloße (Teil-)Entkriminalisierung hinausgehen und vielmehr bestimmte Handlungsweisen (teilweise) positiv erlauben, d.h. (teilweise) legalisieren. Eine völkerrechtliche Rechtfertigung auf Grundlage des Verfassungsvorbehalts dürfte damit für die Teillegalisierung unabhängig von seiner näheren Ausformung ausscheiden.

### 3.2.2. Menschenrechtliche Verpflichtungen und Sinn und Zweck der Konventionen

Teils wird unter Berufung auf die **dynamische Interpretation**<sup>39</sup> und **menschenrechtliche Verpflichtungen** argumentiert, dass bei einem Konflikt zwischen dem völkerrechtlichen Drogenkontrollregime und menschenrechtlichen Verpflichtungen letzteren Vorzug zu gewähren ist. Als Beispiel werden in diesem Zusammenhang Art. 49 Einheits-Übereinkommen genannt, welcher das Kauen von Kokablättern nur unter strengen Voraussetzungen und nur für eine Übergangszeit<sup>40</sup> erlaubte, und die Art. 49 entgegenstehende menschenrechtliche Verpflichtung von Staaten, traditionelle kulturelle Praktiken von Eingeborenen (wie das Kauen von Kokablättern) zu schützen.<sup>41</sup> Ein solcher Ansatz dürfte für das KCanG jedoch keine große Relevanz bergen.

Interessanter scheint der von *Piet Hein van Kempen* und *Masha Fedorova* vertretene Ansatz. Beide argumentieren, dass es **aus menschenrechtlicher Sicht unter Berücksichtigung der Rechte auf Gesundheit, Leben sowie Privatsphäre und des Verbots von grausamer und unmenschlicher Behandlung geboten sein könne, dass der Staat Cannabis durch Legalisierung, Entkriminalisierung oder durch eine tolerante Drogenpolitik reguliert.**<sup>42</sup> Begründet wird dies u.a. damit, dass

---

38 *van Kempen/Fedorova*, International Law and Cannabis I: Regulation of Cannabis Cultivation for Recreational Use under the UN Narcotic Drugs Conventions and the EU Legal Instruments in Anti-Drugs Policy, 2019, S. 23.

39 Zur dynamischen Interpretation führt *Richard Lines* aus: „the provisions of a treaty are interpreted in a manner consistent with, and so as to achieve, the overarching goals of the instrument itself, and not limited to a narrow textual assessment. In doing so, a dynamic interpretation may ‘go beyond, or even diverge from, the original intentions of the parties as expressed in the text.’” (*Lines*, Drug Control and Human Rights in International Law, 2017, S. 127 f.).

40 Nach Art. 49 Abs. 2 lit. e) Einheits-Übereinkommen musste das Kauen von Kokablättern innerhalb von 25 Jahren nach Inkrafttreten der Konvention abgeschafft werden. Die Konvention trat am 13. Dezember 1964 in Kraft, siehe: UN Treaty Collection, Chapter VI Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, [15. Single Convention on Narcotic Drugs, 1961](#).

41 *Lines*, Drug Control and Human Rights in International Law, 2017, S. 165 f.

42 *van Kempen/Fedorova*, International Law and Cannabis II: Regulation of Cannabis Cultivation and Trade for Recreational Use: Positive Human Rights Obligations versus UN Narcotic Drugs Conventions, 2019, S. 87, 157.

das völkerrechtliche Menschenrechtsregime im Verhältnis zum völkerrechtlichen Drogenkontrollregime vorrangig sei.<sup>43</sup> Voraussetzung für eine Cannabis-Regulierung durch den Staat sei jedoch, dass eine Regulierung von Cannabis zu einem besseren Schutz der vorgenannten Menschenrechte führt als eine prohibitive Drogenpolitik.<sup>44</sup>

Juristisch vermag diese Argumentation nur schwer zu überzeugen. Problematischer erscheint jedoch die Tatsache, dass die Argumentation nur aufrechterhalten werden kann, wenn die Drogenregulierung zu einem besseren Menschenrechtsschutz führt als ein Drogenverbot. Um feststellen zu können, welcher Ansatz einen besseren Menschenrechtsschutz gewährleistet, fordern *van Kempen* und *Fedorova* belastbare Daten:

“Only if there are **hard, fairly incontestable data that regulated permission actually leads to significantly more effective human rights protection than a prohibitive policy will it be difficult for the state to persist in pursuing that prohibitive policy.** After all, in that scenario the state will have to explain – in good faith – why it settles for a fundamentally less effective positive protection of the rights regarding health, life, inhuman treatment and privacy than that which can be realized within that state.”<sup>45</sup>

Somit dürfte es kaum möglich sein, die Völkerrechtskonformität des KCanG unter Berufung auf die Argumentation von *van Kempen* und *Fedorova* ohne Weiteres zu bejahen. Allerdings haben **andere Staaten bereits mit Verweis auf menschenrechtliche Verpflichtungen eine Cannabislegalisierung begründet:**

„Völkerrechtlich wurde [von Uruguay] die Legalisierung damit begründet, dass die Marktregulierung in vollem Einklang mit dem übergeordneten Anliegen **der Drogenkontrollverträge stehe, Gesundheit und Wohlergehen der Menschheit** zu schützen. Die uruguayischen Behörden argumentierten, dass der Regulierungsansatz des Landes gleichermaßen von Gesundheits- und Sicherheitsaspekten bestimmt werde und daher die Legalisierung auch eine Frage der Menschenrechte sei. Im Falle eines Konflikts zwischen den Menschenrechtsverpflichtungen und den Anforderungen der Drogenkontrolle, so die Begründung, sei Uruguay verpflichtet, **seinen Menschenrechtsverpflichtungen den Vorrang** einzuräumen.

Ganz ähnlich argumentiert Kanada. Auch hier wurde zunächst behauptet, dass der bundesweit geltende Cannabis Act vom 17. Oktober 2018 mit den Zielen der internationalen Vereinbarungen im Einklang stehe. Die kanadische Außenministerin Chrystia Freeland räumte jedoch bereits im Mai

---

43 *van Kempen/Fedorova*, International Law and Cannabis II: Regulation of Cannabis Cultivation and Trade for Recreational Use: Positive Human Rights Obligations versus UN Narcotic Drugs Conventions, 2019, S. 287, 278 ff.

44 *van Kempen/Fedorova*, International Law and Cannabis II: Regulation of Cannabis Cultivation and Trade for Recreational Use: Positive Human Rights Obligations versus UN Narcotic Drugs Conventions, 2019, S. 152, 82; *van Kempen/Fedorova*, Cannabis Regulation Through the “Without Right” Clause in Article 2(1) of EU Framework Decision 2004/757/jha on Illicit Drug Trafficking, in: European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Vol. 31 2023, S. 73-101, 95 ff.

45 *van Kempen/Fedorova*, International Law and Cannabis II: Regulation of Cannabis Cultivation and Trade for Recreational Use: Positive Human Rights Obligations versus UN Narcotic Drugs Conventions, 2019, S. 295 f. [Hervorhebungen durch Verf.].

2018 vor dem kanadischen Senat ein, dass die Cannabislegalisierung gegen bestimmte Verpflichtungen in Bezug auf Cannabis im Rahmen der drei UN-Drogenkonventionen verstoße, [...]“<sup>46</sup>

Mit Blick auf die Situation in Kanada und die Äußerungen der ehemaligen kanadischen Außenministerin wird deutlich, dass Staaten sich der Tatsache bewusst sein dürften, dass die h.M. und der INCB eine Legalisierung nicht für mit dem völkerrechtlichen Drogenkontrollregime vereinbar halten. Der **INCB** führt gerade im Hinblick auf den menschenrechtlichen Argumentationsstrang aus:

„Different legal arguments are used by Governments to justify legalization. One argument is that legalization may be in compliance with the conventions because it pursues the overall goal of the conventions, which is to preserve the health and welfare of humankind and respect human rights principles such as the rights to freedom, privacy and personal autonomy as enshrined in the several international human rights instruments, which take precedence over the drug control conventions.

[...] **Due respect for universal human rights and the rule of law are crucial for the effective implementation of the international drug control conventions. However, there is no conflict of norms between the international drug control conventions and other international human rights instruments.** By ensuring availability of and accessibility to controlled substances for medical and scientific purposes and preventing drug abuse, the conventions are aimed at protecting the right to life and health. [...] The conventions reflect the international community’s view that the most effective way to promote human rights in the field of drug control is to limit the use of drugs to medical and scientific purposes.”<sup>47</sup>

Ob sich derzeit eine **Staatenpraxis** entwickelt, die eine Cannabislegalisierung aufgrund menschenrechtlicher Überlegungen für völkerrechtskonform hält, ist mit Blick auf die geringe Zahl an Staaten, welche Cannabis legalisiert haben, sowie aufgrund der Tatsache, dass in vielen Regionen der Welt Drogenkonsum und -besitz weiterhin hart, z.T. sogar mit Todesstrafe, geahndet wird, ebenfalls sehr zweifelhaft. Die **Bundesregierung** argumentiert in der Gesetzesbegründung zum CanG hinsichtlich der Völkerrechtskonformität auch nicht explizit mit menschenrechtlichen Erwägungen, sondern spricht ganz allgemeinen von „sonstigen völkerrechtlichen Pflichten“ und verweist auf den Sinn und Zweck des völkerrechtlichen Drogenkontrollregimes:

„Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt die **Legalisierung** von Cannabis unter Berücksichtigung dieser **Verhältnismäßigkeitsprüfung und der Ausnahmen zu wissenschaftlichen und medizinischen Zwecken** dar, er geht von einem weiterhin bestehenden grundsätzlichen Verbots [sic!] des Umgangs mit Cannabis aus (Artikel 1 § 2 Absatz 1), das jedoch zulässigen und gebotenen Ausnahmen unterliegt[,] und hält an Straf- und Bußgeldvorschriften fest (Artikel 1 §§ 34 ff.). Bezugnehmend auf die **Interpretationserklärung der Bundesrepublik Deutschland vom 30. November 1993 zum Übereinkommen 1988 unterliegen die Grundzüge der Rechtsordnung zudem einem Wandel** (BGBl. 1994 II – Nr. 17 vom 27.4.1994 – S. 496). Nach dem Willen der Bundesrepublik Deutschland sollte und soll

46 Hofmann, Deutschlands Cannabis-Dilemma, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtswissenschaft, Vol. 1 2022, S. 191-200, 197 [Hervorhebungen durch Verf.]; zur Situation in Kanada siehe auch: Walsh/Jelsma, [In Bid to Intimidate Canada on Cannabis Regulation, INCB is Reckless and Wrong](#), WOLA, 4. Mai 2018.

47 INCB, [Report 2022](#), Januar 2023, Rn. 65 f. [Hervorhebungen durch Verf.].

die Erklärung mit dem Ziel vorausschauender Flexibilität gewährleisten, dass die Vorgaben des Übereinkommens einer eventuell späteren Änderung des deutschen Regelungsansatzes im Umgang mit Suchtstoffen aufgrund der Entwicklungen im Drogenbereich sowie insbesondere aufgrund eines damit einhergehenden, fortentwickelten gesundheits- und drogenpolitischen Verständnisses, etwa hin zu einer moderneren Cannabispolitik, nicht im Wege stehen.

Die völkerrechtlichen Pflichten aus den Übereinkommen sind darüber hinaus im Lichte **sonstiger völkerrechtlicher Pflichten** sowie des **Sinns und Zwecks der Übereinkommen** zu interpretieren. Gemeinsamer Sinn und Zweck der drei Übereinkommen sind insbesondere die Eindämmung grenzüberschreitenden illegalen Drogenhandels, vor allem in Form organisierter Kriminalität, sowie der Jugend- und Gesundheitsschutz. Die **Stärkung des Gesundheits- und Jugendschutzes** ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil derzeit Cannabis vom illegalen Markt häufig verunreinigt oder vermengt mit teils gesundheitsgefährdenden Beimischungen an Konsumentinnen und Konsumenten gelangt. Die bisherige restriktive Cannabis-Politik hat die Ziele eines ausreichenden Gesundheits-, Kinder- und Jugendschutzes sowie einer wirksamen Bekämpfung der Drogenkriminalität nicht erreicht. Eine große und weiter zunehmende Zahl von Menschen in Deutschland erwerben und konsumieren Cannabis vom Schwarzmarkt mit unkalkulierbaren Risiken für die Gesundheit und den Jugendschutz.<sup>48</sup>

Der Verweis auf den Sinn und Zweck der Übereinkommen kommt in verschiedenen Argumentationssträngen hinsichtlich der Regulierung von Cannabis vor. So wird zum Beispiel vorgeschlagen, eine dynamische Interpretation der Konventionen unter Berücksichtigung der Tatsache vorzunehmen, dass ein Sinn und Zweck der Konventionen der Schutz der öffentlichen Gesundheit sei.<sup>49</sup> Auf diese Weise habe die Regierung die Möglichkeit, die Produktion von Cannabis zu kontrollieren und seine Qualität zu verbessern. Dies diene der Gesundheit des Verbrauchers. Allerdings verkennt diese Argumentation, dass **die Konventionen die öffentliche Gesundheit zwar schützen wollen, jedoch gerade nicht durch die Legalisierung von Drogen für nicht-medizinische Zwecke, sondern durch einen repressiven Ansatz, in dessen Fokus der Kampf gegen den Drogenhandel steht.**<sup>50</sup> Zudem ist eine Cannabis-Legalisierung, wie sie die Bundesregierung nach eigenen Ausführungen vornimmt, mit dem **Wortlaut** von Art. 4 lit. c) Einheits-Übereinkommen kaum vereinbar.<sup>51</sup> Eine Entkriminalisierung ist – in den Grenzen der Verfassungsvorbehalte (s. 3.2.1.) – hingegen möglich.

---

48 [BT-Drucksache 20/8704](#), 9. Oktober 2023, S. 72 [Hervorhebungen durch die Verf.].

49 An verschiedenen Stellen in den drei Konventionen wird auf die (Volks-)Gesundheit rekuriert, siehe z.B. die Präambeln der drei Konventionen, Art. 2 Abs. 5 lit. b) Einheits-Übereinkommen, Art. 23 Übereinkommen von 1971, Art. 12 Abs. 4 lit. b) Übereinkommen von 1988.

50 *van Kempen/Fedorova*, International Law and Cannabis I: Regulation of Cannabis Cultivation for Recreational Use under the UN Narcotic Drugs Conventions and the EU Legal Instruments in Anti-Drugs Policy, 2019, S. 175 ff.

51 *van Kempen/Fedorova*, International Law and Cannabis I: Regulation of Cannabis Cultivation for Recreational Use under the UN Narcotic Drugs Conventions and the EU Legal Instruments in Anti-Drugs Policy, 2019, S. 20.

### 3.3. Folgen eines möglichen Völkerrechtsverstoßes

Sofern das INCB von einem völkerrechtlichen Verstoß (z.B. durch Regelungen des KCanG) ausgehen sollte, kämen verschiedene Folgen aus dem internationalen Drogenkontrollregime in Betracht.

Zunächst kann das INCB nach **Art. 14 Einheits-Übereinkommen** verschiedene Maßnahmen vornehmen, um die Durchführung des Übereinkommens zu sichern. Dazu gehört, im Falle eines Verstoßes mit der Regierung eines Vertragsstaates in einen „formalen Dialog“ („**formal dialogue**“<sup>52</sup>) zu treten und diese um Erläuterungen zu ihrem Vorgehen zu ersuchen (Art. 14 Abs. 1 lit a)) sowie diese aufzufordern, Abhilfemaßnahmen zu treffen (Art. 14 Abs. 1 lit. b)). Sofern der Vertragsstaat keine zufriedenstellende Erläuterung gibt oder keine **Abhilfemaßnahmen** trifft, kann das INCB den Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen und dessen Suchtstoffkommission über den jeweiligen Fall informieren (Art. 14 Abs. 1 lit. d)). Damit verbunden darf das INCB anderen Vertragsstaaten Empfehlungen zur Ein- und Ausfuhr von Suchtstoffen von bzw. an diesen Staat aussprechen (Art. 14 Abs. 2). Ferner hat es die Möglichkeit, über die nach Art. 14 Einheits-Übereinkommen behandelte Angelegenheit einen Bericht zu verfassen (Art. 14 Abs. 3). Darüber hinaus ist es nach **Art. 15 Einheits-Übereinkommen** dazu verpflichtet („*shall*“), einen Jahresbericht über seine Arbeit zu erstellen, der auch etwaige Erläuterungen, Ersuchen und Empfehlungen nach Art. 14 enthält.<sup>53</sup> Ähnliche Regelungen sind in den übrigen Verträgen des internationalen Drogenkontrollregimes zu finden (vgl. Art. 18 und 19 des Übereinkommens von 1971 sowie Art. 22 und 23 des Übereinkommens von 1988).

Das **INCB** ist dazu übergegangen, in seinen Jahresberichten die jeweiligen – seiner Ansicht nach vorliegenden – Verstöße gegen die Konventionen explizit hervorzuheben. So hat es zum Beispiel in den Jahresberichten **in Bezug auf die Cannabis-Legalisierung in Kanada** betont, dass

„article 4 (c) of the 1961 Convention as amended by the 1972 Protocol clearly limits to medical and scientific purposes the production, manufacture, export, import, distribution of, trade in and use and possession of controlled narcotic drugs and that legalization measures or regulations that permit the non-medical use of any controlled substance, including cannabis, are in contravention of the legal obligations incumbent upon States parties to that Convention. The Board calls upon all States to respect their international legal obligations in the elaboration of their national drug control policies.”<sup>54</sup>

Das INCB bezeichnet sich selbst als „quasi-judicial monitoring body for the implementation of the United Nations international drug control conventions“.<sup>55</sup> In der Literatur hingegen werden die effektiven Sanktionierungsmöglichkeiten durch das INCB eher kritisch betrachtet. So werde

---

52 INCB, [Report 2022](#), Januar 2023, Rn. 344.

53 So z. B. im INCB, [Report 2022](#), Januar 2023, Rn. 343 ff.

54 INCB, [Report 2019](#), Januar 2020, Rn. 548.

55 INCB, [Mandate and Functions](#).

Art. 14 Einheits-Übereinkommen kaum genutzt, um dem Dialog zwischen dem INCB und Ländern, die der Ansicht des INCB die Konventionen verletzen, politisches Gewicht zu verleihen. Auch habe es in der Praxis nie wirtschaftliche Sanktionen gegeben.<sup>56</sup>

Neben dem INCB können theoretisch **auch Staaten hinsichtlich der Interpretation und Anwendung der Konventionen Maßnahmen** ergreifen. Nach Art. 48 Abs. 1 Einheits-Übereinkommen sollen die Vertragsparteien im Falle einer Streitigkeit über die Auslegung und Anwendung der Konvention („dispute relating to the interpretation or application of this Convention“) versuchen, diesen mittels friedlicher Streitschlichtungsmaßnahmen wie eines Vergleichs oder Schiedsspruchs zu lösen.<sup>57</sup> Kann der Streit dadurch nicht beigelegt werden, sieht Abs. 2 vor:

„Any such dispute which cannot be settled in the manner prescribed shall be referred to the International Court of Justice.“

Dadurch wird vertraglich die Jurisdiktion des **Internationalen Gerichtshofs (IGH)** i. S. d. Art. 36 Abs. 1 IGH-Statut grundsätzlich begründet.<sup>58</sup> Ähnliche Vorschriften finden sich auch in Art. 31 Abs. 2 des Übereinkommens von 1971 und in Art. 32 Abs. 2 des Übereinkommens von 1988. So scheint es zumindest denkbar, dass Vertragsstaaten auf Grundlage des internationalen Drogenkontrollregimes andere Staaten vor den IGH bringen.<sup>59</sup> Da Deutschland (siehe Art. 50 Abs. 2 Einheits-Übereinkommen, Art. 32 Abs. 2 lit. c) des Übereinkommens von 1971 sowie Art. 32 Abs. 4 des Übereinkommens von 1988) keine Vorbehalte hinsichtlich der Beilegung von Streitigkeiten erklärt hat, besteht zumindest theoretisch eine Möglichkeit, dass Deutschland mit Bezug auf das völkerrechtliche Drogenkontrollregime verklagt werden könnte.

- 
- 56 *Blickman*, „[Cannabis regulation and the International and European frameworks](#)“ presentation at CND side event ‘[The green wave hits Europe. Recent cannabis regulation initiatives in Europe](#)’, 65th session of the Commission on Narcotic Drugs, 15. März 2022; ebenfalls kritisch: *Landwehr/Khan*, [Legalize It!? – Opportunities and Challenges for the Regulation of Cannabis under European Law – Is Legalisation Legal?](#), in: eucrim, Vol. 1 2023, S. 89-99, Fn. 15, 67 und *Bewley-Taylor*, Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities, in: International Journal of Drug Policy, Vol. 14 2003, S. 171-179, 173: „Indeed, while often vocal in its criticism of national policy, the INCB, as the body responsible for overseeing the operation of the treaties, has no formal power to enforce the implementation of the Convention provisions. Nor has the Board the formal power to punish parties for non-compliance“.
- 57 Die entsprechenden Vorschriften in den anderen Verträgen des internationalen Drogenkontrollregimes sind Art. 31 Abs. 1 des Übereinkommens von 1971 und Art. 32 Abs. 1 des Übereinkommens von 1988. In der offiziellen Kommentierung zu Art. 31 des Übereinkommens von 1971 werden die jeweiligen Streitbeilegungsmöglichkeiten näher erläutert: United Nations, [Commentary on the Convention on Psychotropic Substances](#), 1971, Art. 22 Rn. 2 ff.
- 58 Siehe zur Jurisdiktion des IGH: Wissenschaftliche Dienste, Zuständigkeit des IGH für den Luftzwischenfall des Ryanair-Fluges nach Vilnius am 23. Mai 2021, WD 2 – 3000 – 046/21, 9. Juni 2021, S. 4 f.
- 59 Vgl. *Blickman*, „[Cannabis regulation and the International and European frameworks](#)“ presentation at CND side event ‘[The green wave hits Europe. Recent cannabis regulation initiatives in Europe](#)’, 65th session of the Commission on Narcotic Drugs, 15. März 2022.

#### 4. Fazit und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass **die h.M. und das INCB<sup>60</sup> eine Entkriminalisierung von bestimmten Cannabisdelikten bei Eingreifen sogenannter „Verfassungsvorbehalte“ als völkerrechtskonform erachten**, wobei die genaue Definition des Verfassungsvorbehalts nicht geklärt ist. Eine **Legalisierung von Cannabis, wie jedenfalls teilweise durch das KCanG bezweckt werden soll,<sup>61</sup> steht der h.M.<sup>62</sup> sowie dem INCB<sup>63</sup> zufolge im Widerspruch zum völkerrechtlichen Drogenkontrollregime**. Allerdings werden auch Ansichten vertreten, die aufgrund menschenrechtlicher Erwägungen oder mit Verweis auf den Gesundheitsschutz als einen Sinn und Zweck der Konventionen Möglichkeiten für eine völkerrechtskonforme Cannabislegalisierung unter bestimmten Voraussetzungen sehen. Auch die Bundesregierung beruft sich in der Gesetzesbegründung zum CanG auf „**sonstige [...] völkerrechtliche [...] Pflichten sowie de[n] Sinn [...] und Zweck [...] der Übereinkommen**.“<sup>64</sup> Bei diesen Argumentationen dürfte es sich jedoch zumindest derzeit um Mindermeinungen handeln. Auch eine weitreichende Staatenpraxis, die solchen Rechtsauffassungen Vorschub leistet, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu erkennen. So kommt auch *Ambos*, der weitreichende Entkriminalisierungen für völkerrechtskonform hält, zu folgendem Ergebnis:

„Ungeachtet der hier vertretenen [...] Auslegung lassen sich die Friktionen einer liberalen Drogenpolitik mit dem geltenden völkerrechtlichen Drogenkontrollregime nicht vollständig normativ weginterpretieren.“<sup>65</sup>

Als weitere Möglichkeit, Cannabis oder andere Drogen völkerrechtskonform zu legalisieren, wird zudem angeführt,<sup>66</sup> dass ein Staat aus den Drogenkontrollkonventionen austreten und dann wieder mit einem Vorbehalt eintreten könne. Einen solchen Weg ist Bolivien hinsichtlich des Einheits-Übereinkommens und des traditionellen Kokaanbaus gegangen. *Ambos* weist jedoch mit Recht darauf hin, dass „nach allgemeinem Völkervertragsrecht Vorbehalte nicht Gegenstand und Zweck (‘object and purpose’) des betreffenden Vertrags widersprechen dürfen (Art. 19 WVK) und

---

60 INCB, [Report 2022](#), Januar 2023, Rn. 60 f.

61 So auch die Bundesregierung: [BT-Drucksache 20/8704](#), 9. Oktober 2023, S. 72.

62 *Habibi/Hoffman*, Legalizing Cannabis Violates the UN Drug Control Treaties, but Progressive Countries Like Canada Have Options, in: *Ottawa Law Review*, Vol. 49 2018, S. 427-460, 444; *Wegener*, [Völker- und europarechtliche Grenzen einer Cannabis-Legalisierung in Deutschland Rechtsgutachten für die Bayerische Staatsregierung](#), 23. Februar 2023, S. 4.

63 INCB, [Report 2022](#), Januar 2023, Rn. 62 ff.

64 [BT-Drucksache 20/8704](#), 9. Oktober 2023, S. 72.

65 *Ambos*, [Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der Cannabis-Entkriminalisierung](#), Verfassungsblog, 20. Mai 2022.

66 Siehe z.B.: *van Kempen/Fedorova*, Cannabis Regulation Through the “Without Right” Clause in Article 2(1) of EU Framework Decision 2004/757/jha on Illicit Drug Trafficking, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* Vol. 31, 2023, S. 73-101, 98 f.

---

das EinheitsÜbk. – neben zeitlich befristeten Vorbehalten (Art. 49) – allgemeine („sonstige“) Vorbehalte nur zulässt, wenn ein Drittel der Vertragsstaaten innerhalb von 12 Monaten keine Einwände erhebt (Art. 50 Abs. 3).<sup>67</sup>

Staaten wie Kanada oder Uruguay, die Cannabis bereits legalisiert haben, wurden vom INCB diesbezüglich zwar kritisiert; weitere spürbare Konsequenzen hatte dies jedoch nicht. So ist auch denkbar, dass Deutschland in der Zukunft vom INCB wegen seiner Cannabis-Gesetzgebung (möglicherweise folgenlos) kritisiert wird.

\*\*\*

---

67 *Ambos*, [Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der Cannabis-Entkriminalisierung](#), Verfassungsblog, 20. Mai 2022.

Im Fall Deutschlands dürfte hier **auch das Zusammenspiel von Völkerrecht und EU-Recht** zu beachten sein, siehe *Thym*, [Ein Weg zur Cannabis-Legalisierung führt über Luxemburg](#), Verfassungsblog, 29. August 2022.