



Sachstand

Nationale Drogenpolitik aus völkerrechtlicher Sicht



Nationale Drogenpolitik aus völkerrechtlicher Sicht

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 028/14
Abschluss der Arbeit: 26. Februar 2014
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Völkerrechtliche Verträge zur Regulierung von Drogenanbau, Drogenhandel und Drogenkonsum	4
2.	Völkerrechtliche Verpflichtung zur Kriminalisierung von Drogenanbau, Drogenhandel und Drogenkonsum	5
2.1.	Verpflichtung zu entsprechenden Maßnahmen	5
2.2.	Verpflichtung zur Strafandrohung	6
2.3.	Verpflichtung zur Pönalisierung des Eigenkonsums von Suchtmitteln	7
3.	Regulierte Abgabe von Drogen	9
4.	Ergebnis	10
5.	Literaturhinweise	10

Im folgenden wird der Frage nachgegangen, ob und inwieweit Maßnahmen der nationalen Drogenpolitik, insb. die **Entkriminalisierung des Drogenkonsums** (dazu 2.) sowie die **regulierende Abgabe von Drogen** (dazu 3.) mit den einschlägigen völkerrechtlichen Abkommen (dazu 1.) in Einklang stehen.

1. Völkerrechtliche Verträge zur Regulierung von Drogenanbau, Drogenhandel und Drogenkonsum

Die Kontrolle von Drogen wird völkerrechtlich im wesentlichen durch drei (auch für Deutschland verbindliche) VN-Konventionen geregelt:

- **VN-Einheitsübereinkommen über Betäubungsmittel** von 1961¹ (sog. „Einheitskonvention“), geändert durch das Protokoll von 1972²
Das Vertragswerk, das die Verfügbarkeit einiger Drogen (insb. Cannabis, Kokain und Opium) beschränken will und von 184 Staaten ratifiziert wurde, bildet bis heute die Basis der weltweiten Drogenkontrolle. Es ersetzt zahlreiche zwischen 1912 und 1953 abgeschlossene internationale Übereinkommen und Protokolle.
- **Konvention über psychotrope Stoffe** von 1971³ (sog. „Suchtstoffkonvention“).
Die Konvention über psychotrope Substanzen dient der Kontrolle psychotroper Substanzen wie Amphetamin, Barbiturat oder LSD – also jener in den 1960er Jahren aufgetretenen Halluzinogene, die nicht durch das Einheitsabkommen von 1961 abgedeckt sind.
- **Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen** von 1988.⁴
Das Übereinkommen verfolgt das Ziel, die Verfügbarkeit von Betäubungsmitteln einzuschränken. Es enthält gegenüber den früheren internationalen Betäubungsmittelkonventionen zusätzliche völkerrechtliche Verpflichtungen, um die weltweite Zusammenarbeit gegen die unerlaubte Herstellung, den Schmuggel, den unerlaubten Handel sowie gegen jede andere unerlaubte Abgabe von Betäubungsmitteln zu verbessern.

Auch die beiden letztgenannten Abkommen wurden von ca. 185 Staaten ratifiziert – und gelten daher praktisch **global**.

¹ Einheits-Übereinkommen über die Betäubungsmittel vom 30. März 1961 (Single Convention on Narcotic Drugs of 1961), BGBl. 1973 II, S. 1353, http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf.

² Protokoll vom 25. März 1972 zur Änderung des Einheits-Übereinkommens, BGBl. 1975 II, S. 2 ff.

³ Übereinkommen vom 21. Februar 1971, BGBl. 1976 II, S. 1477.

⁴ BGBl. 1993 II S. 1137 ff.

Jede Vertragspartei eines der o.g. völkerrechtlichen Abkommen kann das jeweilige Übereinkommen durch Hinterlegung einer entsprechenden Urkunde beim VN-Generalsekretär **kündigen**.⁵ Doch würde eine Kündigung dem ausscheidenden Staat die Möglichkeit zur Nutzung der entsprechenden **internationalen vertraglichen Kontrollregimes**⁶ **berauben**, das für eine effektive (nationale) Bekämpfung des Drogenhandels notwendig ist.

2. Völkerrechtliche Verpflichtung zur Kriminalisierung von Drogenanbau, Drogenhandel und Drogenkonsum

2.1. Verpflichtung zu entsprechenden Maßnahmen

Die **Einheitskonvention** von 1961 überlässt es weitgehend den Unterzeichnerstaaten, ob und auf welche Weise sie Konsum, Besitz oder Abgabe von Drogen verbieten und strafrechtlich sanktionieren wollen. Die Strafbestimmungen der Einheitskonvention verpflichten die Vertragsstaaten lediglich zu den **erforderlichen Maßnahmen** („each Party shall adopt such measures“), um den vorsätzlichen, verbotenen Umgang mit Suchtstoffen mit Strafe zu bedrohen („shall be punishable offences“). Art. 36 Abs. 1 der Einheitskonvention sieht vor:

„Unter Vorbehalt ihrer verfassungsrechtlichen Bestimmungen trifft jede Vertragspartei die notwendigen Maßnahmen, um das gegen die Bestimmungen dieses Übereinkommens verstoßende Anbauen, Gewinnen, Herstellen, Ausziehen, Zubereiten, Besitzen, Anbieten, Feilhalten, Verteilen, Kaufen, Verkaufen, Liefern, das Vermitteln, Versenden, Durchführen, Befördern, Einführen und Ausführen von Betäubungsmitteln (...) mit Strafe zu bedrohen, wenn sie vorsätzlich begangen wird, sowie schwere Widerhandlungen angemessen zu ahnden, insbesondere mit Gefängnis oder andern Arten des Freiheitsentzuges.“

Die Verpflichtung ist relativ weich formuliert, sie lässt den Staaten einen gewissen Beurteilungsspielraum, welches Mittel sie für geeignet halten, um Drogenkonsum zu pönalisieren. Solche Maßnahmen müssen **nicht zwangsläufig strafrechtlicher Natur** sein – genügen könnten womöglich auch Maßnahmen im Bereich von **Ordnungswidrigkeiten**.

⁵ Art. 30 Abs. 1 des Übereinkommens von 1988 sieht vor: „Eine Vertragspartei kann dieses Übereinkommen jederzeit durch eine an den Generalsekretär gerichtete schriftliche Notifikation kündigen“. Komplizierter ist die Kündigungsregelung in Art. 46 Abs. 1 des Einheitsübereinkommens bzw. Art. 29 Abs. 1 der Suchtstoffkonvention: „Erhält der Generalsekretär die Kündigung vor dem 1. Juli oder an diesem Tag, so wird sie am 1. Januar des folgenden Jahres wirksam; erhält er die Kündigung nach dem 1. Juli, so wird sie wirksam, wie wenn er sie im folgenden Jahr vor dem 1. Juli oder an diesem Tag erhalten hätte.“

⁶ Zu den Kontrollmechanismen und -instrumenten vgl. z.B. Art. 5 ff. Einheitskonvention (Internationale Kontrollorgane, insb. die Suchtstoffkonvention des Wirtschafts- und Sozialrats der VN); Art. 15 der Suchtstoffkonvention (Inspektionssystem); Art. 16 der Suchtstoffkonvention (Auskunftspflichten der Vertragsstaaten); Art. 10 des Übereinkommens von 1988 (Internationale Zusammenarbeit)

Die Verpflichtung der Vertragsstaaten, die Gewinnung, Herstellung, Aus- und Einfuhr, den Besitz oder die Verwendung dieser Betäubungsmittel sowie den Handel damit zu verbieten, wird durch Art. 2 Abs. 5 lit. b der Einheitskonvention zudem davon abhängig gemacht, dass die **Vertragsstaaten „der Meinung sind, dass dies im Hinblick auf die in ihrem Staate herrschenden Verhältnisse das geeignetste Mittel ist, um die Volksgesundheit zu schützen.“**

Aus diesem Vorbehalt ergibt sich ein weiterer **Handlungsspielraum** der Vertragsstaaten vor allem mit Blick auf ein (strafbewehrtes) Verbot von Betäubungsmitteln. Daran hat auch das Protokoll von 1972 zur Änderung der Einheitskonvention nichts geändert.

2.2. Verpflichtung zur Strafandrohung

Die **Suchtstoffkonvention** von 1971 verlangt dagegen, jede Verwendung von Betäubungsmitteln außer zu medizinischen oder wissenschaftlichen Zwecken zu verbieten (Art. 5 Abs. 1 u. Art. 7) und jeden **vorsätzlichen Verstoß gegen das Verbot strafrechtlich zu sanktionieren**.

Art. 22 Abs. 1a der Suchtstoffkonvention verzichtet auf die weiche Formulierung aus Art. 36 der Einheitskonvention, sondern formuliert deutlich klarer:

„Unter Vorbehalt ihrer verfassungsrechtlichen Bestimmungen behandelt jede Vertragspartei eine gegen ein aufgrund ihrer Verpflichtungen nach diesem Übereinkommen erlassenes Gesetz (...) verstoßende Handlung, die vorsätzlich begangen wurde, als strafbare Widerhandlung; sie wird die notwendigen Maßnahmen ergreifen, damit schwere Widerhandlungen angemessen geahndet werden, z. B. mit Gefängnis oder einer andern Art des Freiheitsentzuges“.

Eine **Verpflichtung zur Strafandrohung** findet sich ebenfalls im **Übereinkommen über den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen** von 1988. In Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens heißt es:

„Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen Maßnahmen, um folgende Handlungen, wenn vorsätzlich begangen, als Straftaten zu umschreiben: Das Gewinnen, Herstellen, Ausziehen, Zubereiten, Anbieten, Feilhalten, Verteilen, Verkaufen, Liefern, Vermitteln, Versenden, Befördern, Einführen oder Ausführen eines Betäubungsmittels oder psychotropen Stoffes entgegen dem Übereinkommen von 1961, dem Übereinkommen von 1961 in seiner geänderten Fassung oder dem Übereinkommen von 1971.“

Vor allem die letztgenannte Konvention von 1988 steht einer Entkriminalisierung im Drogenbereich entgegen. Die Verpflichtung zur Pönalisierung erstreckt sich dabei vor allem auf das Gewinnen, Herstellen, Zubereiten, Anbieten, Feilhalten, Verteilen, Verkaufen, Liefern, Vermitteln, Versenden, Befördern, Einführen oder Ausführen der in der Suchtstoffkonvention aufgeführten Betäubungsmittel.

Die Kriminalisierung dieser Handlungsformen wird in der politischen Diskussion – soweit ersichtlich – auch nicht ernsthaft in Frage gestellt.

2.3. Verpflichtung zur Pönalisierung des Eigenkonsums von Suchtmitteln

Anders sieht es etwa bei der Frage der **Cannabisprohibition zum Eigenkonsum** aus.⁷ In Literatur und Praxis umstritten ist die Frage, ob und inwieweit auch der (gelegentliche) **Eigenkonsum von Suchtmitteln** unter die Pönalisierungspflicht fällt.

Im Jahre 1994 hat das **Bundesverfassungsgericht** über die Verfassungsmäßigkeit des Cannabisverbots entschieden (sog. „**Cannabis-Beschluss**“).⁸ Das Gericht entschied, dass das Cannabisverbot im Betäubungsmittelgesetz (BTM-Gesetz) durch den Ermessensspielraum gedeckt sei, den das Grundgesetz dem Gesetzgeber einräumt; beschränkte jedoch gleichzeitig die kriminellen Sanktionen, die bei der Durchsetzung des Gesetzes eingesetzt werden dürfen und verpflichtete die Bundesländer zur effektiven Angleichung der Strafverfolgungspraxis. Ein „Recht auf Rausch“ aus Art. 2 Abs. 1 GG lehnte das BVerfG indes ab.

Das BVerfG setzt sich in seinem Cannabis-Beschluss ansatzweise auch mit der **völkerrechtlichen Rechtslage** auseinander und führt dazu aus:

„Die Vereinten Nationen haben insbesondere im Suchtstoffübereinkommen 1988 die Strafwürdigkeit jeglichen Umgangs mit Suchtstoffen - einschließlich Cannabis - anerkannt, weil die Gewinnung von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen, die unerlaubte Nachfrage nach solchen Stoffen und der unerlaubte Verkehr mit solchen Stoffen "Gesundheit und Wohl der Menschen ernstlich gefährden und die wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Grundlagen der Gesellschaft beeinträchtigen.

Das Übereinkommen stellt insbesondere fest, dass der unerlaubte Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen Kinder als Verbraucher ausbeutet und eine organisierte Kriminalität fördert, welche die rechtmäßige Wirtschaft untergräbt und die Stabilität, Sicherheit und Souveränität der Staaten gefährdet, zudem zu hohen finanziellen Gewinnen und Reichtümern führt, die es transnationalen kriminellen Vereinigungen ermöglichen, die Strukturen des Staates, die rechtmäßigen Handels- und Finanzgeschäfte und die Gesellschaft auf allen Ebenen zu durchdringen, zu vergiften und zu korrumpieren.

Die Vereinten Nationen sind deshalb entschlossen, im Rahmen einer internationalen Zusammenarbeit die Grundursachen dieses Missbrauchs zu beseitigen, darunter die unerlaubte Nachfrage nach solchen Stoffen und die aus dem unerlaubten Verkehr stammenden ungeheuren Gewinne.

⁷ Vgl. zur Diskussion z.B. <http://www.cannabislegal.de/argumente/index.htm> ; <http://www.fr-online.de/drogen/cannabis-verbot--legalisierung-heisst-schutz-24085810,26063416.html> : „Rund 120 Strafrechtler versuchen, mit einer Resolution im Bundestag eine Mehrheit für die Überprüfung des Betäubungsmittelgesetzes zu finden. Im Grunde geht es ihnen darum, das Verbot von Cannabis aufzuheben. Die Juristen glauben, dass die Sinnhaftigkeit dieses Verbots empirisch nie überprüft worden ist.“

⁸ Beschluss v. 9.3.1994, BVerfGE 90, 145 - Cannabis.

Die europäischen Staaten, in denen kaum Suchtstoffe hergestellt werden, übernehmen dabei vor allem die Aufgabe, die Nachfrage zu bekämpfen. Diese Gefahreinschätzung hat sich die Bundesrepublik Deutschland durch das Zustimmungsgesetz zum Suchtstoffübereinkommen 1988 und die nachfolgende Ratifikation zu eigen gemacht und ihrer dabei übernommenen Verpflichtung zur strafbewehrten Bekämpfung des Umgangs mit Betäubungsmitteln zugrunde gelegt.

Im Lichte dieser Abkommen stellt sich das Betäubungsmittelgesetz zugleich als der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zur internationalen Kontrolle der Suchtstoffe und psychotropen Stoffe, zur Kontrolle des Umgangs mit diesen Stoffen sowie zur Bekämpfung des illegalen Drogenmarktes und der an ihm beteiligten kriminellen Organisationen dar, die ein gemeinsames Anliegen der in den Vereinten Nationen zusammengeschlossenen Staatengemeinschaft sind und nach deren übereinstimmenden Überzeugung nur im Wege einer Zusammenarbeit der Staaten mit Aussicht auf Erfolg ins Werk gesetzt werden können.“⁹

Das BVerfG beschränkt sich allerdings darauf, die **Zielsetzung** des zu überprüfenden nationalen Betäubungsmittelgesetzes **im Lichte der internationalen Konventionen zu bewerten**. Das Gericht **stellt indes nicht fest**, ob und inwieweit die völkerrechtlichen Abkommen tatsächlich eine Verpflichtung zur Pönalisierung des Eigenkonsums von Suchtmitteln vorsehen.

Eine ausdrückliche Forderung nach Pönalisierung von **Konsumentenverhalten** (z.B. Besitz oder Ankauf für den persönlichen Gebrauch) findet sich in Art. 3 Abs. 2 des **Übereinkommens über den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen von 1988**:

„Jede Vertragspartei trifft vorbehaltlich ihrer Verfassungsgrundsätze und der Grundzüge ihrer Rechtsordnung die notwendigen Maßnahmen, um nach ihrem innerstaatlichen Recht den Besitz, den Kauf oder den Anbau von Betäubungsmitteln oder psychotropen Stoffen für den persönlichen Verbrauch entgegen dem Übereinkommen von 1961, dem Übereinkommen von 1961 in seiner geänderten Fassung oder dem Übereinkommen von 1971, wenn vorsätzlich begangen, als Straftat zu umschreiben.“

Die Pflicht zur Pönalisierung wird indes durch verschiedene **Vorbehalte** zugunsten des innerstaatlichen Rechts **relativiert**:

So stellt das Übereinkommen von 1988 die Verpflichtung zur Pönalisierung des Besitzes und Erwerbes von Suchtstoffen unter den **Vorbehalt der Verfassungsgrundsätze** der Vertragsstaaten.¹⁰ Die kann relevant werden, wenn die Verfassungsrechtsprechung etwa Vorbehalte hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit einer Strafandrohung (z.B. wegen Besitzes oder Konsums von geringfügigen Mengen Betäubungsmittel) macht.

⁹ BVerfGE 90, 145, 174 f.

¹⁰ Vgl. Art. 22 der Suchtstoffkonvention von 1971; Art. 3 Abs. 2 des Übereinkommens über den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen von 1988.

Art. 3 Abs. 11 des Übereinkommens über den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen macht hinsichtlich der Formulierung konkreter Straftaten (einschließlich möglicher Strafausschließungsgründe) einen weiteren **Vorbehalt zugunsten des innerstaatlichen Rechts**. Dieser Vorbehalt macht deutlich, dass Art. 3 der Konvention nicht *self-executing* sein soll, d.h. dass es einer Umsetzung in nationales Recht bedarf.¹¹

Die Konvention von 1988 enthält schließlich den **Vorbehalt bezüglich der Grundzüge der Rechtsordnung der Vertragsstaaten**. Hierzu hat die **Bundesregierung eine Interpretationserklärung** abgegeben, wonach „die Grundzüge der Rechtsordnung einem Wandel unterliegen.“ Die Interpretationserklärung gewährleiste, dass die Ratifikation des Übereinkommens etwaigen Überlegungen über eine Straflosigkeit im unteren Deliktsbereich nicht entgegensteht.¹²

In seiner **abweichenden Meinung** zum **Cannabis-Beschluss des BVerfG** kommt Verfassungsrichter Sommer folglich zu der Einschätzung, dass sich aus den völkerrechtlichen Abkommen zur Eindämmung des Drogenkonsums „eine Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, den **Umgang mit geringen Mengen von Cannabisprodukten zum Eigenverbrauch** unter Strafe zu stellen, nicht oder nicht hinreichend deutlich entnehmen“ lasse.¹³

3. Regulierte Abgabe von Drogen

Einer regulierten **Abgabe von Drogen** durch nationale Gesundheitsbehörden bzw. Apotheken stehen die o.g. völkerrechtlichen Abkommen zur Drogenregulierung nicht im Wege. Diesbezüglich sieht Art. 9 der **Suchtstoffkonvention** von 1971 vor:

„Die Vertragsparteien schreiben vor, dass die [im Anhang zur Konvention gesondert] aufgeführten Stoffe zur Verwendung durch Einzelpersonen nur gegen ärztliches Rezept geliefert oder abgegeben werden dürfen (...).

Ungeachtet [dessen] kann eine Vertragspartei, falls die örtlichen Gegebenheiten dies nach ihrer Auffassung erfordern, (...) lizenzierte Apotheker (...) ermächtigen, nach ihrem Ermessen und ohne Rezept innerhalb der von den Vertragsparteien zu bestimmenden Grenzen geringe Mengen der [im Anhang zur Konvention gesondert] aufgeführten

¹¹ Commentary on the UN Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances 1988, UN Publishers 1988, S. 97 (Rdnr. 3.131).

¹² Kurzprotokoll der 76. Sitzung des Rechtsausschusses des 12. Deutschen Bundestages am 12. Mai 1993, S. 46 f. (PA-DBT 3109 A12/6-Prot. 76).

¹³ BVerfGE 90, 145 (222 f) – Cannabis. In diese Richtung äußert sich auch die Kommentierung zum Übereinkommen über den unerlaubten Verkehr von Suchtstoffen von 1988: „It will be noted that Art. 3 para 2 does not require drug consumption as such to be established as a punishable offence (Commentary on the UN Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances 1988, UN publ. 1988, S. 82, Rdnr. 3.95).

Stoffe zur Verwendung für medizinische Zwecke durch Einzelpersonen in Ausnahmefällen abzugeben.“

Art. 8 der Suchtstoffkonvention verpflichtet die Vertragsparteien allerdings, die **Herstellung** und **Verteilung** der entsprechenden Suchtstoffe sowie den Handel damit einer **Lizenzpflicht** oder einer andern ähnlichen **Kontrollmaßnahme** (einschließlich Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz vor Diebstahl) zu unterstellen.

4. Ergebnis

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die völkerrechtlichen Abkommen die Handlungsspielräume in der nationalen Drogenpolitik **nicht wesentlich einschränken**. Als Plattform zur Nutzung des internationalen **Drogen-Kontrollregimes** und für die **internationale Kooperation** bei der Drogenbekämpfung erscheinen die völkerrechtlichen Abkommen zur Drogenregulierung auch heute weiterhin sinnvoll. Eine **Revision und Weiterentwicklung** der völkerrechtlichen Verträge, die den Stand der internationalen Drogenregulierung der 1960er bis 1980er Jahre widerspiegeln, wäre dagegen angezeigt, wenn auch schwierig. Der **Weg der Vertragsänderung** erscheint gleichwohl **nachhaltiger** als ein einseitiger Ausstieg aus der internationalen Zusammenarbeit im Drogenbereich.



5. Literaturhinweise

Bewley-Taylor / Jelsma, Regime change: Re-visiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, in: International Journal of Drug Policy 23 (2012), S. 72-81
http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/regime_change.pdf

Zur Frage nach den gesundheitspolitischen Auswirkungen der völkerrechtlichen Abkommen sowie zu möglichen Änderungen der Verträge:

Room, Robin / Reuter, Peter, How well do international drug conventions protect public health?, in: The Lancet 2012, S. 84-91
<http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736%2811%2961423-2/fulltext>