

Beitrag zur Medienkonferenz von Mittwoch, 15. März 2023
10.00–11.00 Uhr, Politforum Käfigturm, Bern

Fehlende Kompatibilität der Cannabislegalisierung mit internationalen Verträgen

Verena Herzog, Nationalrätin, Präsidentin Verein Jugend ohne Drogen

Mit meinem Referat will ich aufzeigen, dass nicht nur aufgrund grosser gesundheitlicher und gesellschaftlicher Bedenken die Legalisierung von Cannabis der falsche Weg in der Drogenpolitik ist – sondern, dass eine Legalisierung auch den UNO-Übereinkommen zur Drogenbekämpfung widerspricht.

Die Schweiz ist seit September 2002 Mitglied der UNO. Volk und Stände haben das so gewollt. Als Mitglied dieser Organisation ist unser Land gehalten, deren Normen, Richtlinien, Abkommen und Vorschriften einzuhalten. Die Bundesversammlung hat deshalb auch das «Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen» am 16. März 2005 genehmigt.

Zum Rechtsgutachten von Februar 2023

Die Legalisierung von Cannabis widerspricht völkerrechtlichen Konventionen. Dies zeigt auch das wissenschaftliche Rechtsgutachten vom 23. Februar 2023 mit dem Titel «**Völker- und europarechtliche Grenzen einer Cannabis-Legalisierung in Deutschland**»¹ das der bayerische Gesundheitsministers *Klaus Holetschek* (CSU) im Dezember 2022 in Auftrag gegeben hatte. Auslöser für dieses Gutachten war, dass sich die «Ampelkoalition» in Deutschland, das Bündnis von SPD, FDP und den Grünen, trotz grossen Gesundheitsrisiken und rechtlichen Bedenken nicht von ihren Legalisierungsplänen von Cannabis abbringen lassen wollte.

Mit diesem Rechtsgutachten versucht Klaus Holetschek die Debatte zu versachlichen. Er ist überzeugt, dass eine Legalisierung von Cannabis sehr gefährlich ist. Damit würden die Gesundheitsrisiken insbesondere für Jugendliche verharmlost und eine glaubwürdige Prävention verhindert. Statt Cannabis zu legalisieren, setzt Bayern auf Prävention, wissenschaftlich fundierte Aufklärungs- und Informationsangebote, einen starken Jugend- und Gesundheitsschutz sowie auf gezielte Beratungs- und Hilfsangebote.

Autor des 53-seitigen wissenschaftlichen Rechtsgutachtens ist *Bernhard Wegener*, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen. Das Ergebnis in Kurzform: *Die Cannabis-Legalisierungspläne der Ampel verstossen gegen EU-Recht und andere völkerrechtliche Übereinkommen.*

Wörtlich:

«Die UNO-Drogenkontrollorgane bewerten eine umfassende Cannabis-Legalisierung der von der Bundesregierung geplanten Art in ständiger Entscheidungspraxis als vertragswidrigen Verstoß gegen die UN-Übereinkommen zur Drogenbekämpfung.»

Auf Seite 14 des Rechtsgutachtens werden die völkerrechtlichen Grenzen einer Cannabis-Legalisierung aufgezeigt.

Das völkerrechtliche Regelwerk der UNO zu den Betäubungsmitteln besteht im Wesentlichen aus drei wichtigen internationalen Konventionen. Es sind dies:

1. Das Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe von 1961
(*Single Convention on Narcotic Drugs of 1961, «SC 1961»*)
2. Das Übereinkommen über psychotrope Stoffe von 1971
(*Convention on Psychotropic Substances of 1971, «PS 1971»*)
3. Das Übereinkommen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988
(*Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988*)

Und nun komme ich zum springenden Punkt:

Das EU-Recht kann uns ja zum Glück kalt lassen. *Die Schweiz hat jedoch 2006 das Einheits-Übereinkommen der UNO von 1961 ratifiziert und ist rechtlich gebunden, es einzuhalten.*

Auf Seite 15 des Rechtsgutachtens heisst es:

A. Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe 1961;

1. Beschränkung und Kriminalisierung

Mit Blick auf die von der Bundesregierung angestrebte Cannabis-Legalisierung ist zunächst Art. 4 lit. c) SC 1961 von zentraler Bedeutung, der die Vertragsstaaten auf eine Politik der strikten Beschränkung des Gebrauchs von Drogen *auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke verpflichtet*. Dort heisst es in der amtlichen deutschen Übersetzung:

«Die Vertragsparteien treffen alle erforderlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungs-massnahmen, [...] c) um nach Massgabe dieses Übereinkommens die Gewinnung, Herstellung, Ausfuhr, Einfuhr, Verteilung, Verwendung und den Besitz von Suchtstoffen sowie den Handel *damit auf ausschliesslich medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken.*»

Auf Seite 18 des Rechtsgutachtens ist ein ganzes Kapitel ausschliesslich dem Cannabis gewidmet: «Cannabis als Droge im Sinne des Einheits-Übereinkommens».

Interessant ist, dass 1961 *nicht* zwischen einer *weichen Droge* Cannabis und *härteren Drogen* unterschieden wurde, obwohl damals der THC-Gehalt von Cannabis ein Bruchteil des heutigen war. Grund für die Einbeziehung von Cannabis in den Kreis dieser besonders streng reglementierten Drogen war der damals schon weit verbreitete Cannabiskonsum. Der Anbau wurde deshalb möglichst strikt und eng auf die vom Einheits-Übereinkommen für zulässig erachteten medizinischen und wissenschaftlichen Zwecke begrenzt.

Auf den Seiten 23–25 des Rechtsgutachtens wird auf die *Rechtsauffassung der UN-Organe* eingegangen. Zur besseren internationalen Durchsetzung des Einheits-Übereinkommens haben die Vereinten Nationen *zwei Kontrollorgane* geschaffen.

- 1) Die *Betäubungsmittelkommission (Commission on Narcotic Drugs – CND)*, deren Aufgabe im Wesentlichen darin besteht, im Zusammenwirken mit den Vertragsparteien und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Entwicklungen im Bereich des Drogenmissbrauchs und der Drogenentwicklung zu beobachten und auf die sich daraus ergebenden Änderungen in den Listen der vom Einheits-Übereinkommen erfassten Stoffe hinzuwirken.

In dieser Kommission war die Schweiz schon mehrfach Mitglied (1961–1975, 1988–1995, 1997–2001 und 2004–2011, 2018–2021) und hat sich stets aktiv in die Arbeit und Diskussionen der Kommission eingebracht.

- 2) Der *Internationale Betäubungsmittelkontrollrat (International Narcotics Control Board [INCB])*, seit 1968, der eine überwachende Funktion wahrnimmt. Dieses in Wien ansässige Kontrollorgan der UNO kritisierte bereits in seinem *Jahresbericht 2000* wie auch in späteren Jahren die Schweizer Drogenpolitik.

Zum INCB-Jahresbericht 2022

Auch in seinem jüngsten **Jahresbericht 2022²** vom 9. März 2023 hält der *Internationale Betäubungsmittelkontrollrat (INCB)* durchgängig – auch angesichts der Rechtsentwicklung in verschiedenen Bundestaaten der USA – an seiner Rechtsauffassung fest, *dass eine Cannabis-Legalisierung für den Freizeitgebrauch mit den rechtlichen Vorgaben des Einheits-Übereinkommens von 1961 unvereinbar ist.*

- Der INCB weist darauf hin, dass Cannabis im Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe als stark süchtig machend und missbrauchsanfällig eingestuft wurde und dass jede nichtmedizinische oder nichtwissenschaftliche Verwendung von Cannabis gegen das Übereinkommen verstösst.
- Der INCB äussert sich besorgt darüber, dass dieser Trend, angeführt von einer kleinen Anzahl von Regierungen, zu höherem Konsum, negativen gesundheitlichen Auswirkungen und psychotischen Störungen zu führen scheint. In allen Ländern, in denen Cannabis legalisiert wurde, zeigen Daten, dass cannabisbedingte Gesundheitsprobleme zugenommen haben. Zwischen 2000 und 2018 haben sich die weltweiten medizinischen Spitalaufnahmen im Zusammenhang mit Cannabisabhängigkeit und -entzug verachtacht. Die Einweisungen aufgrund cannabisbedingter psychotischer Störungen haben sich weltweit vervierfacht.
- Der INCB stellt mit Besorgnis fest, dass die wachsende Cannabisindustrie für ihre Produkte auf eine Art und Weise wirbt, die insbesondere bei jungen Menschen die mit dem Konsum verbundene Risikowahrnehmung verringert. Junge Menschen, deren Gehirn sich noch in der Entwicklung befindet, sind von den negativen gesundheitlichen Auswirkungen des gewohnheitsmässigen Cannabiskonsums besonders betroffen. Dies kann sich auf ihre schulischen Leistungen und ihr soziales Verhalten auswirken.
- Der INCB ist der Ansicht, dass die Auswirkungen der Legalisierung von Cannabis auf die Gesellschaft schwer zu messen sind, da die Gesetzesmodelle von Land zu Land unterschiedlich sind und es noch wenige Daten gibt. Doch statistische Daten aus Colorado (Vereinigte Staaten) zeigen, dass sich zum Beispiel die Zahl der tödlichen Verkehrsunfälle mit Fahrern, die unter Cannabiseinfluss standen, von 2013 bis 2020 fast verdoppelt haben.
- Der INCB hebt hervor, dass die Länder eine grosse Zahl nicht erfasster Chemikalien und Designer-Vorläuferstoffe beschlagnahmen, die zur illegalen Drogenherstellung verwendet werden, und ist besorgt über die weltweite Verbreitung dieser Stoffe.

Abschliessend unterstreicht der INCB in seinem Jahresbericht 2022, dass *die Hauptziele*, mit denen die Regierungen die Legalisierung von Cannabis begründen – die *Verringerung krimineller Aktivitäten* und die *Verbesserung der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit* – *nicht erreicht werden.* Die Daten würden zeigen, dass das *illegale Cannabisangebot in legalisierenden Ländern* weiterhin hoch sei – in Kanada 40 Prozent, in Uruguay 50 Prozent und in Kalifornien 75 Prozent.

Der INCB fordert dazu auf, die Auswirkungen des Cannabiskonsums auf den Einzelnen und die Gesellschaft weiter zu untersuchen, bevor Regierungen langfristige verbindliche Entscheidungen treffen. Er erinnert die Regierungen, die nach alternativen Lösungen für Cannabisdelikte suchen, daran, dass die völkerrechtlichen Konventionen zur Drogenkontrolle einen grossen Spielraum bieten, zum Beispiel die Entkriminalisierung und Depenalisierung als alternative Wege für Cannabisdelikte.

Schlussbemerkungen

Wir erwarten vom Bundesrat (und dem Bundesamt für Gesundheit), dass er sich mit den *verbindlichen völkerrechtlichen Konventionen zur Drogenkontrolle* solidarisch zeigt und auf die Legalisierung und «Regulierung» von Cannabis und weiteren Rauschdrogen verzichtet.

Die eindeutigen, verheerenden Entwicklungen in Legalisierungs-Turbo-Staaten wie Kalifornien und Colorado sowie Kanada belegen, dass wenn die *verbindlichen völkerrechtlichen Konventionen zur Drogenkontrolle* nicht eingehalten werden, *die finanzielle Gewinnsucht gewisser Wirtschaftskreise sehr bald wichtiger wird als der Gesundheitsschutz der Bevölkerung*. Solche Entwicklungen müssen verhindert werden.

Nehmen wir das Bundesland Bayern zum Vorbild: Investieren wir in «systematische Cannabisprävention an Schulen» und Projekte für «Frühintervention bei erstauffälligen Drogenkonsumentinnen und -konsumenten» sowie in eine nationale Aufklärungskampagne zu den gravierenden Risiken von Cannabiskonsum für Jugendliche und junge Erwachsene.

Mit den Bestrebungen nach Cannabisregulierung, respektive Legalisierung sind wir auf dem Holzweg!

Quellenangaben:

- 1 «Völker- und europarechtliche Grenzen einer Cannabislegalisierung in Deutschland», Rechtsgutachten für die Bayerische Staatsregierung, 23. Februar 2023
https://www.stmgp.bayern.de/wp-content/uploads/2023/03/gutachten_cannabis-legalisierung.pdf
- 2 Jahresbericht 2022 des internationalen Betäubungsmittelkontrollrats (INCB), 9. März 2023
<https://unis.unvienna.org/unis/de/pressrels/2023/unisnar1469.html>
- 3 Pressemitteilung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege, 8. Januar 2023
<https://www.stmgp.bayern.de/presse/holetschek-psychochen-wegen-cannabis-haben-sich-in-bayern-vervielfacht-bayerns/>