

BVerfG zur Cannabis-Legalisierung – Eine verfassungsrechtliche Perspektive

BVerfG, Beschluss vom 14.6.2023 – 2 BvL 3/20 u.a.

Lucas Hartmann, Freiburg*

A. Einleitung

Auf die Vorlage dreier Amtsgerichte nach Art. 100 I 1 GG hatte sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 14.6.2023 zum wiederholten Male mit dem strafbewehrten Cannabisverbot des BtMG zu befassen. Dem Anliegen der vorlegenden Gerichte, den zu dieser Frage maßgeblichen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1994,¹ in dem dieses das strafbewehrte Cannabisverbot für verfassungsgemäß erklärt hatte, *in der Sache* zu überwinden und so eine Legalisierung des Umgangs mit Cannabisprodukten zu erreichen, kam die 3. Kammer des Zweiten Senats indes nicht nach. Vielmehr erachtete es die Vorlagen bereits als unzulässig. Mangels Sachentscheidung können dem Beschluss daher – rein formal betrachtet – keine Aussagen dazu entnommen werden, ob das Cannabisverbot auch heute noch verfassungsgemäß ist oder ob – umgekehrt – die aktuellen politischen Bestrebungen hin zu einer Teillegalisierung vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand hätten. Gleichwohl scheinen in der Entscheidungsbegründung doch auch inhaltliche Positionierungen hierzu durch.

* Der Autor ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Habilitand am Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

¹ BVerfGE 90, 145.



B. Vorlagen

Die zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen, insgesamt 13 konkreten Normenkontrollverfahren, von denen jeweils sechs vom AG Bernau bei Berlin und vom AG Münster sowie eines vom AG Pasewalk eingeleitet worden waren, stellten im Wesentlichen alle Regelungen des BtMG zur Prüfung, soweit sie Cannabisprodukte in der Anlage I zu § 1 Abs. 1 BtMG mit der Folge aufführen, dass der unerlaubte Verkehr mit diesen Stoffen den Strafvorschriften des BtMG unterliegt (Rn. 11–24). Die weitgehend identischen Begründungen, die sich in weiten Teilen an einer im Internet veröffentlichten Mustervorlage des Deutschen Hanfverbands² orientierten (Rn. 25), machten im Schwerpunkt geltend, dass seit 1994 neue entscheidungserhebliche Tatsachen aufgekommen und ein Wertewandel eingetreten seien und dass das strafbewehrte Cannabisverbot vor diesem veränderten Hintergrund verfassungswidrig sei (Rn. 25–52).

C. Entscheidung

Die Kammer ist dem nicht gefolgt. Stattdessen hat sie die Vorlagen – aus zwei unabhängigen Gründen – bereits als unzulässig eingestuft. Eine Entscheidung in der Sache über die Verfassungsmäßigkeit des Cannabisverbots war daher nicht zu treffen.

I. Entscheidungserheblichkeit

Als unüberwindbare Hürde für die Vorlagen erwies sich zum einen die Zulässigkeitsvoraussetzung der Entscheidungserheblichkeit. Die Kammer geht in Übereinstimmung mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts davon aus, dass eine konkrete Normenkontrolle nur zulässig ist, wenn das vorlegende Gericht bei Gültigkeit der von ihm für verfassungswidrig gehaltenen Rechtsvorschrift zu einem anderen Ergebnis kommen müsste als bei ihrer Ungültigkeit (vgl. Art. 100 I 1 GG) und dies hinreichend substantiiert darlegt (§ 80 II 1 BVerfGG) (Rn. 54–59).³ Dass die Vorlagen, die pauschal alle Cannabis-bezogenen Vorschriften des BtMG zur Überprüfung stellten, „ohne einen Bezug zu den im jeweiligen Ausgangsverfahren anzuwendenden Strafnormen

² https://hanfverband.de/wp-content/uploads/2023/10/normenkontrollantrag_cannabis_muster_dhv_190910.pdf.

³ Vgl. allgemein hierzu *Sieckmann/Kessal-Wulf*, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 100 Rn. 39 ff., 55 ff.

herzustellen“ (Rn. 63), diese Substantiierungsanforderung nicht erfüllen, ist hier so offensichtlich, dass die Kammer es mit einer knappen, dies feststellenden Subsumtion bewenden lassen kann (Rn. 63).

II. Entgegenstehende Rechts- und Gesetzeskraft

Zum anderen sieht die Kammer das „Prozesshindernis entgegenstehender Rechts- und Gesetzeskraft gemäß § 31 II BVerfGG“ (Rn. 64) als gegeben. Der Beschluss aus 1994, wonach die damals zur Prüfung gestellten Cannabis-bezogenen Vorschriften des BtMG mit dem Grundgesetz vereinbar seien, entfalte „nach § 31 II BVerfGG Gesetzeskraft und Rechtskraftwirkung“ (Rn. 60). Das darin liegende Prozesshindernis entfalle nur bei später eintretenden rechtserheblichen Änderungen der Sach- und Rechtslage, die vom vorlegenden Gericht substantiiert darzulegen seien (Rn. 60–61).⁴ Hierzu genüge es nicht, „dem Rechtsstandpunkt des Bundesverfassungsgerichts unter nur scheinbarem Verweis auf tatsächliche oder rechtliche Veränderungen einen abweichenden Rechtsstandpunkt gegenüberzustellen“ (Rn. 61). Eine in eben diesem Sinne ungenügende Substantiierung sieht die Kammer indes bei allen 13 Vorlagen. Das gilt insbesondere in Bezug auf den geltend gemachten Verstoß des Cannabisverbots gegen die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG. Gerade was etwaige Änderungen in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit des in diesem Verbot liegenden Eingriffs angeht, erschöpften sich die Vorlagen darin, „bekannte Gesichtspunkte einer neuen, eigenen Bewertung zu unterziehen“ (Rn. 80), die Erforderlichkeit des Cannabisverbots durch bloße „[r]echtspolitische Forderungen nach einer ‚besseren Cannabispolitik‘“ in Frage zu stellen (Rn. 93) oder „ihre Auffassung von der Angemessenheit des Cannabisverbots im Allgemeinen oder von den in den jeweiligen Ausgangsverfahren zugrundeliegenden Strafnormen im Speziellen der Auffassung des Senats gegenüberzustellen“ (Rn. 97).

⁴ Vgl. allgemein hierzu v. *Ungern-Sternberg*, in Walter/Grünewald, BeckOK BVerfGG, 15. Ed. (01.06.2023), § 31 Rn. 22 f., 51 f.

D. Bewertung

I. „Strategische Prozessführung“

Angesichts der hohen Anforderungen an die Zulässigkeit konkreter Normenkontrollen einerseits, der geringen Qualität der Vorlagen andererseits überrascht nicht, dass die Kammer die Vorlagen mit deutlichen Worten bereits für unzulässig hält.⁵ Die pauschalen, unsubstantiierten und daher von vornherein aussichtslosen Vorlagen erscheinen denn auch weniger als ernsthafter Versuch, das Cannabisverbot durch ein *gerichtliches Verfahren* zu Fall zu bringen, sondern vielmehr als Vehikel eines *politischen Statements*. Vor diesem Hintergrund sind die deutlichen Worte der Kammer ebenso ein Statement – gegen die Instrumentalisierung der konkreten Normenkontrolle zur Durchsetzung allgemein-politischer Vorhaben im Rahmen einer „strategischen Prozessführung anderer Art“, nämlich durch aktivistische, sich auf standardisierte „Muster-Vorlagen“ zivilgesellschaftlich-politischer Verbände stützende Gerichte.

II. Inhaltliche Positionierung auch ohne Sachentscheidung

Wenngleich formal nur die Unzulässigkeit und nicht auch die Begründetheit der Vorlagen betreffend, scheinen (mir) doch auch – auf Linie der Entscheidung aus 1994 – gewisse inhaltliche Positionierungen zur Verfassungsmäßigkeit des Cannabisverbots angedeutet.⁶ Begründungstechnisch wäre nämlich hinsichtlich der entgegenstehenden Gesetzes- und Rechtskraft allein ein bloßer Abgleich zwischen der Sach- und Rechtslage 1994 und der in den Vorlagen behaupteten angezeigt gewesen. Demgegenüber streut die Kammer (eigentlich überflüssige) abstrakte Ausführungen zum Maßstab der Verhältnismäßigkeit (Rn. 68–75) und zur Vorhand des Gesetzgebers bei der Anpassung von Strafvorschriften an gesellschaftliche Entwicklungen ein (Rn. 70, 93, 99). Im Verbund mit der – gerade im Vergleich mit einem viel konziseren Beschluss aus 2004 in einem ähnlichen Verfahren⁷ – insgesamt länglichen Begründung kann dies durchaus als Betonung des Umstands verstanden werden, dass es für die Kammer nicht nur an der Substantiierung fehlt, sondern sich gegenüber

⁵ Vgl. auch *Gärditz MedR 2023, 906, 907*.

⁶ Ebenso *Gärditz MedR 2023, 906, 907*.

⁷ BVerfG, Beschluss v. 29.6.2004, 2 BvL 8/02.

1994 auch in der Sache nichts an der verfassungsrechtlichen Beurteilung des Cannabisverbots geändert hat.

III. Andeutung zur Teillegalisierung des Umgangs mit Cannabisprodukten

Impliziert ist damit auch eine begrenzte Andeutung zur verfassungsgerichtlichen Beurteilung der aktuellen politischen Bestrebungen zur Teillegalisierung des Umgangs mit Cannabisprodukten, die einen im Beschluss auch erwähnten (Rn. 99) Kontext bilden.⁸ Denn betont die Kammer, dass eine Neuordnung der Cannabisregulierung nicht durch einen (vom Bundesverfassungsgericht festzustellenden) „Verfassungswandel“⁹ induziert, sondern eine allein durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber zu entscheidende Fragestellung ist (vgl. Rn. 70, 93, 99), ist das „Ob“ einer Teillegalisierung dem Gesetzgeber überantwortet – der verfassungsrechtlichen Pönalisierungsbefugnis entspricht also keinesfalls ein Pönalisierungsgebot. Wie das Bundesverfassungsgericht diese oder jene *Ausgestaltung* einer Teillegalisierung,¹⁰ die früher oder später ihrerseits Gegenstand eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens werden kann, beurteilen würde, lässt sich *auf Grundlage des vorliegenden Beschlusses* freilich nicht seriös vorhersagen.¹¹

⁸ Vgl. den zwischenzeitlich (d. h. nach Erlass des hier besprochenen Beschlusses) vorgelegten „Entwurf eines Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften“, BT-Drs. 20/8704.

⁹ Allgemein zum „Verfassungswandel“ z. B. *Michael* in Kischel/Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, Neuausgabe 2023, § 8.

¹⁰ Vgl. wiederum den in Fn. 8 angegebenen Gesetzentwurf.

¹¹ Anderer Zungenschlag bei *Wischmeyer* JuS 2023, 1085, 1087.