

Strafrechtsvergleichung als Gegenstand der juristischen Ausbildung und als Kulturaustausch

Bericht zum deutsch-griechischen Seminar „Criminal Law Perspectives on Use and Trading of Drugs“

Von Akad. Rat a.Z. Dr. **Thomas Schröder**, Stud. iur. **Tobias Stiewe**, Heidelberg

Im vergangenen Frühjahr fand an den Universitäten Thessaloniki und Heidelberg ein von der European Law Students' Association Heidelberg (ELSA Heidelberg) initiiertes studentisches Forschungsprojekt zu Fragestellungen des Betäubungsmittelstrafrechts statt. Diese „Legal Research Group“ war als rechtsvergleichendes Projekt ausgerichtet. Ein erstes Treffen der studentischen Forschungsgruppe fand vom 17.–22.10.2017 in Griechenland unter wissenschaftlicher Betreuung der Professorin für Strafrecht Dr. Maria Kaiafa-Gbandi statt. Der Gegenbesuch der griechischen Studierenden in Heidelberg erfolgte vom 21.–26.2.2018. Den akademischen Schluss- und Höhepunkt der Studien bildete das am 22.2.2018 an der juristischen Fakultät Heidelberg in englischer Sprache abgehaltene Seminar unter dem Titel „Criminal Law Perspectives on Use and Trading of Drugs“. In diesem Rahmen stellten die griechischen und deutschen Teilnehmer ihre zuvor verschriftlichten Einzeluntersuchungen vor und erörterten sie mit den anderen Diskutanten. Das Seminar wurde wissenschaftlich durch die beiden Professoren Dr. Dr. h.c. Gerhard Dannecker und Dr. Jan C. Schuhr sowie durch Dr. Thomas Schröder (alle Universität Heidelberg) und Dr. Mustafa Oğlakcioğlu (Universität Erlangen-Nürnberg) begleitet. Seitens ELSA Heidelberg war Tobias Stiewe für die Organisation des akademischen Programms verantwortlich.

I. Methodische Herausforderungen der (Straf-)Rechtsvergleichung

Als die Verf. Konzept und Struktur des abschließenden Seminars in Heidelberg erörterten, stießen sie auf die Fragestellungen, auf die auch nicht-studentische Wissenschaftsprojekte der Rechtsvergleichung bei dem Design des Forschungsvorhabens treffen: Zu welchem Erkenntnisziel hin und mit welchen Methoden soll der Vergleich zwischen den Rechtsordnungen erfolgen? Vom Vergleich welcher Rechtsordnungen können am ehesten ergiebige Antworten erwartet werden? Für welche der in den Blick genommenen Zwecke und Methoden der Rechtsvergleichung sind die gesteckten und vorgegebenen Rahmen hinsichtlich Zeitraum, Vergleichsmaterial (Gesetze, Rechtsprechung, Literatur) und Studienfortschritt der Teilnehmer am besten geeignet, um möglichst zu nutzbringenden Erkenntnissen zu gelangen? Wie lässt es sich also möglichst vermeiden, dass die Rechtsvergleichung im Stadium eines bloßen Aneinanderreihens diverser „Länderberichte“ steckenbleibt, sondern weiterführende Erkenntnisse zu Tage fördert? Hinzu traten bei dem hier vorgestellten Seminar die Herausforderungen, die sich durch Raum- und – gerade im Hinblick auf das fachspezifische Vokabular – auch Sprachbarrieren zwischen den studentischen Gruppen ergaben. Die „Legal Research Group“ diente damit nicht nur der Wissensvertiefung in einem Sonderbereich der (organisierten) Kriminalität, sondern auch einem ersten Einblick, welche

Schwierigkeiten sinnvolle Strafrechtsvergleichung überwinden muss, und schließlich der Einarbeitung in Techniken, damit bereits Studierende mit den Methoden der Rechtsvergleichung bekannt gemacht werden können.

II. Zur Rechtsentwicklung der internationalen und supranationalen Maßnahmen gegen den illegalen Betäubungsmittelhandel

Das Problem des illegalen Betäubungsmittelhandels betrifft alle europäischen Länder. Es hat bereits deshalb grenzüberschreitenden Charakter, weil der Drogenhandel selbst ganz erheblich internationalisiert ist.¹ Europa ist ein wichtiger Drogenmarkt. Sowohl hier hergestellte Drogen als auch aus anderen Teilen der Welt, insbesondere aus Südamerika, Westasien und Nordafrika eingeführte Betäubungsmittel sind Gegenstand eines florierenden Handels.² Jährlich werden hierdurch mehrere Milliarden Euro erwirtschaftet.³ In den Jahren 2010–2014 waren stetig jeweils 1.900–2.000 Verurteilungen wegen Einfuhr von Betäubungsmitteln in nicht geringen Mengen (§ 30 Abs. 1 Nr. 4 BtMG) in der deutschen Strafverfolgungsstatistik zu verzeichnen.⁴ Die Dunkelziffer ist freilich deutlich höher.⁵ Die Zahl der Kokainsicherstellungen erreichte im Jahr 2017 eine Rekordhöhe von 140,4 Tonnen allein in der Europäischen Union.⁶ Die Europäische Union konstatierte bereits in ihrer „Drogenstrategie (2013–2020)“ eine „Dynamik der illegalen Drogenmärkte“ sowie der „grenz-

¹ So stellt etwa die Drogenstrategie der Europäischen Union (2013–2020), abrufbar unter https://www.consilium.europa.eu/media/30727/drugs-strategy-2013_content.pdf (3.11.2019), einleitend (S. 6) fest: „The drugs phenomenon is a national and international issue that needs to be addressed in a global context“.

² Europäischer Drogenbericht 2019 der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, abrufbar unter http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11364/20191724_TDAT19001DEN_PDF.pdf (3.11.2019), S. 21.

³ Europäischer Drogenbericht 2019 der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (Fn. 2), S. 22.

⁴ Oğlakcioğlu, in: Joecks/Miebach (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Bd. 6, 3. Aufl. 2017, Vorb. § 1 BtMG Rn. 40.

⁵ Dazu etwa BT-Drs. 6/1877, S. 5: „Die Dunkelziffer ist bei der Rauschgiftkriminalität besonders hoch. Ihr tatsächlicher Umfang übersteigt die statistischen Angaben um ein Mehrfaches.“; Zur Unterteilung in das sog. Hell- bzw. Dunkelfeld vgl. etwa Bohnen, in: Bohnen/Schmidt (Hrsg.), Beck'scher-Online Kommentar zum BtMG, 3. Ed., Stand: Juni 2019, Einf. Rn. 80.

⁶ Europäischer Drogenbericht 2019 der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (Fn. 2), S. 28.

überschreitenden organisierten Kriminalität“.⁷ Die rechtlichen Maßnahmen gegen den internationalen Drogenhandel haben entsprechend dieser Erkenntnisse ebenfalls den Bereich des rein nationalen Handels verlassen, sodass das auf das Handeln treiben mit den verschiedenen verbotenen Substanzen bezogene nationale (Straf-)Recht durch unions- wie völkerrechtliche Vorgaben mehrschichtig determiniert ist.⁸

Erste verbindliche Regulierungsansätze waren dem Haager Internationalen Drogenabkommen vom 23.1.1912⁹ zu entnehmen,¹⁰ das erst infolge der Bestimmungen des Versailler Vertrages mit dem Opiumgesetz vom 30.12.1920 in Deutschland umgesetzt wurde.¹¹ Es folgten zwei Genfer Abkommen: Das Internationale Opiumabkommen vom 11.2.1925¹² verpflichtete die Unterzeichnerstaaten, den Verkehr mit Opium staatlich zu monopolisieren und entsprechende Maßnahmen gegen den privaten Verkauf zu ergreifen. Das Zweite Genfer Abkommen vom 19.2.1925¹³ statuierte ein Cannabisverbot und ordnete intensivere Überwachungsmaßnahmen für den Herstellungsprozess von Betäubungsmitteln an. Schließlich führte das Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln vom 10.12.1929 (OpiumG 1929)¹⁴ die Systematik des präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt ein und unterstellte die Aufsicht über Betäubungsmittel dem Reichsgesundheitsamt.¹⁵

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die Vereinten Nationen federführend in der Betäubungsmittelkontrolle,¹⁶ unter anderem durch die am 30.3.1961 unterzeichnete „Single Convention on Narcotic Drugs“¹⁷. Das „Übereinkommen von 1971 über psychotrope Stoffe“¹⁸ erweiterte den Anwendungsbereich der internationalen Betäubungsmittelkontrolle unter anderem auf Halluzinogene, Amphetamine und Psychopharmaka. Eine intensivere Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit bei der Betäubungsmittelbekämpfung brachte dann erst das Wiener Abkommen vom 19.12.1988¹⁹ mit sich.

⁷ EU Drogenstrategie (2013–2020), 2012/C 402/01, C 402/2 I. Einleitung (8) Nr. 8.

⁸ Zur deutschen Entwicklung des Betäubungsmittelstrafrechts vgl. etwa *Malek*, Betäubungsmittelstrafrecht, 4. Aufl. 2015, S. 1–8 Rn. 1–29; zur internationalen Entwicklung vgl. etwa *Weber*, Betäubungsmittelgesetz, 5. Aufl. 2017, Einl. Rn. 30–60.

⁹ RGBl. 1921, S. 6.

¹⁰ *Oğlakcioğlu* (Fn. 4), Vorb. § 1 BtMG Rn. 65; vgl. auch *Bohnen* (Fn. 5), Einf. Rn. 15 f.

¹¹ *Weber* (Fn. 8), Einl. Rn. 4.

¹² Deutsches Handelsarchiv 1927, S. 575.

¹³ Deutsches Zustimmungsgesetz v. 26.6.1929, RGBl. II 1929, S. 407.

¹⁴ RGBl. I. 1929, S. 215.

¹⁵ *Oğlakcioğlu* (Fn. 4), Vorb. § 1 BtMG Rn. 73.

¹⁶ *Weber* (Fn. 8), Einl. Rn. 6; *Oğlakcioğlu* (Fn. 4), Vorb. § 1 BtMG Rn. 75; *Bohnen* (Fn. 5), Einf. Rn. 21.

¹⁷ Einheits-Übereinkommen v. 30.3.1961 über Suchtstoffe, BGBl. II 1973, S. 1354.

¹⁸ BGBl. II 1976, S. 1478.

¹⁹ Suchtstoffübereinkommen, BGBl. II 1993, S. 1136.

Die Europäische Union wurde erst zu einem späteren Zeitpunkt in der Betäubungsmittelbekämpfung aktiv.²⁰ In Anlehnung an das Wiener Abkommen erließ der Rat der EG im Jahr 1990 eine „Verordnung über Maßnahmen gegen die Abzweigung bestimmter Stoffe zur unerlaubten Herstellung von Suchtstoffen und psychotropen Substanzen“.²¹ Diese Stoßrichtung wurde durch die „Richtlinie über die Herstellung und das Inverkehrbringen bestimmter Stoffe, die zur unerlaubten Herstellung von Suchtstoffen und psychotropen Substanzen verwendet werden“²² fortgeführt.

Neben den genannten Regelwerken hat die Europäische Union zahlreiche Aktionspläne und Strategien aufgestellt, denen stets die Ziele Gesundheitsschutz und Aufrechterhaltung der Sicherheit der europäischen Institutionen immanent sind.²³ Als aktuelle Programme sind die Drogenstrategie der Europäischen Union (2013–2020)²⁴ sowie der Drogenaktionsplan 2017–2020²⁵ hervorzuheben.

III. Entscheidung für eine funktionale Rechtsvergleichung

Infolge dieser legislativen Schritte hat bereits eine weitreichende Annäherung der nationalen Strafrechtsordnungen an internationale Standards und Vorgaben stattgefunden. Vor diesem Hintergrund stellte sich der „Legal Research Group“ die Frage, welche zusätzlichen Einsichten der Vergleich welcher nationalen und transnationalen Rechtsordnungen zu Tage fördern könnte und welcher Ansatz der Rechtsvergleichung hierfür vorzugswürdig erschien.

In der Rechtsvergleichung können verschiedene Methoden zur Anwendung kommen, die, wie bereits angesprochen, darüber hinausgehen sollten, bloße Unterschiede und Gemeinsamkeiten der einzelnen Regelungstechniken aufzuzählen. Letzteres, die „Länderberichte“, ist zwar eine wichtige Grundlage für die weitere Arbeit, doch sind sie allein unzureichend. Die eigentliche Rechtsvergleichung beginnt erst auf Grundlage solcher Berichte über das positive Recht, einschließlich des verfassungsrechtlichen Rahmens und der einschlägigen Judikatur.

Das überkommene Grundprinzip der Rechtsvergleichung stellt auf deren Funktionalität ab. Rechtsvergleichende Ausgangsfragen sind daher nicht auf die systematischen Grundstrukturen der eigenen Rechtsordnung zu fokussieren, sondern es ist zu ermitteln, wie die jeweiligen Rechtsordnungen auf ein bestimmtes gesellschaftliches Problem oder einen Konflikt reagieren und welche Lösungen sie bereithalten.

²⁰ Die Rolle der EU wird hier zuweilen als die eines „Nachzüglers“ beschrieben, so etwa durch *Oğlakcioğlu* (Fn. 4), Vorb. § 1 BtMG Rn. 116.

²¹ Verordnung (EWG) Nr. 3677/90.

²² Richtlinie 92/109/EWG.

²³ *Oğlakcioğlu* (Fn. 4), Vorb. § 1 BtMG Rn. 131; unter Rn. 130 findet sich auch eine Auflistung aller Pläne und Strategien.

²⁴ Abrufbar unter

<https://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/publications/european-union-drugs-strategy-2013-2020/> (3.11.2019).

²⁵ Drogenaktionsplan der EU 2017–2020 (2017/C 215/02).

Diese Antworten sind wiederum einander gegenüberzustellen, und es ist den tieferliegenden rechtlichen (und sonstigen) Gründen für das jeweilige rechtliche Konzept nachzugehen. Es können sich daran Wertungen zu den Fragestellungen anschließen, welcher der jeweiligen Lösungsansätze sachgerechter erscheint sowie ob und, gegebenenfalls, inwieweit eine Übernahme in Erwägung gezogen werden könnte.²⁶

Der funktionale Rechtsvergleich wird allerdings auch zunehmend kritisiert.²⁷ Dies beginnt bereits bei der Frage, ob die Annahme, Recht biete sinnvolle Lösungen, überhaupt berechtigt ist. Selbst in diesem Fall sei von mehreren, miteinander konkurrierenden Funktionalitätsannahmen auszugehen, die kaum miteinander verglichen werden könnten. Ein weiterer methodologischer Kritikpunkt soll darin bestehen, dass es an der Mitwirkung anderer Fachrichtungen außerhalb des Rechts fehle. Unter anderem zu kritisieren sei der Fokus auf das positive Recht zu Lasten einer angemessenen Berücksichtigung der Rechtsrealitäten, wie sie die (Rechts-)Soziologie leisten könnte.²⁸ Von manchen werden daher anstelle²⁹ der funktionalen Rechtsvergleichung andere Vergleichsinhalte (und -methoden) bevorzugt, früher eine Zuordnung der Rechtsordnungen zu Rechtskreisen³⁰ und heute die Untersuchung der in oder neben der Dogmatik zum Ausdruck kommenden Rechtskultur³¹ der Vergleichsgegenstände. Diese Methodenvielfalt prägt auch den Wissenschaftszweig der Strafrechtsvergleichung.³²

Von diesen Grundformen der Rechtsvergleichung ausgehend war die Frage zu beantworten, welche Erkenntnisinter-

ressen den Mittelpunkt der „Legal Research Group“ bildeten und welche Ressourcen für das angestrebte Design der Untersuchung zur Verfügung standen. Insoweit war zu beachten, dass einerseits Studierende zweier EU-Staaten am Projekt teilnehmen sollten, die allerdings andererseits noch über größtenteils sehr geringe Forschungserfahrung verfügten und zudem keine Vertreter weiterer Fachrichtungen (Historiker, Ökonomen, Kulturwissenschaftler, Kriminologen) in die „Legal Research Group“ eingebunden waren. Zudem sollten die meisten Teilnehmer Rechtsordnungen untersuchen, die ihnen persönlich wie fachlich fremd waren.

Bereits aus diesen Gründen sowie mit Blick auf den knappen Zeitrahmen erschien es zunächst naheliegend, den Schwerpunkt des Seminars nicht auf einen Vergleich der zugrunde liegenden Rechtskulturen zu legen, sondern einen auf eine zentrale Frage fokussierten funktionalen Rechtsvergleich vorzunehmen. Kern des Vorhabens sollte es daher sein zu ermitteln, ob und inwieweit die internationalen Harmonisierungsbemühungen um Mindeststandards im Kampf gegen den illegalen Betäubungsmittelhandel bereits zu einer weitgehenden Angleichung der nationalen Rechtsordnungen geführt haben und inwieweit gesellschaftspolitische Vorstellungen (insbesondere hinsichtlich antagonistisch paternalistischer vs. liberaler Rechtsvorstellungen) bisher zu noch gravierenden Rechtsunterschieden in den Mitgliedstaaten beigetragen haben. Damit konnten zwar auch die divergierenden rechtskulturellen und rechtspolitischen Leitvorstellungen der jeweiligen Gesetzgeber und Gerichte zu Tage gefördert werden, der Schwerpunkt sollte aber in einem Abgleich der Gesetzgebungslandschaft selbst liegen.

IV. Umsetzung des Rechtsvergleichungskonzepts in den Vorträgen

Um ein möglichst breites Spektrum der Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels abdecken zu können, sollte sich der Rechtsvergleich nicht auf Griechenland, Deutschland und weitere deutsch- oder englischsprachige Länder beschränken. Vielmehr umfassten die einzelnen Arbeiten neben der Rechtslage in Deutschland und Griechenland auch Darstellungen zum Betäubungsmittelstrafrecht in Dänemark, Finnland, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, der Slowakei, Spanien, Tschechien sowie im Vereinigten Königreich. Der eröffnende Vortrag erörterte zudem die einschlägigen europäischen und internationalen Vorgaben auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung.

Da eine allumfassende Analyse der Länderberichte und ein daraus resultierender Vergleich im Rahmen eines einzelnen Seminars nicht zu bewerkstelligen war, die Teilnehmer des Seminars aber nicht bei den jeweiligen Länderberichten stehen bleiben wollten, untersuchten sie jeweils fünf Funktionen von Recht, die für die Kernfrage nach dem bisher erfolgten und noch realistisch zu erwartenden weiteren Umfang und Tiefgang der Harmonisierung auf dem Gebiet des Betäubungsmittelstrafrechts innerhalb der Europäischen Union von erheblicher Bedeutung erscheinen. Dies waren im Einzelnen:

²⁶ *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, 2. Aufl. 1996, S. 33 ff.; *Kischel*, Rechtsvergleichung, 2015, § 3 Rn. 3.

²⁷ Hier und im folgenden Absatz *Kischel* (Fn. 26), § 3 Rn. 6 ff. m.w.N.

²⁸ *Baer*, Rechtssoziologie, 3. Aufl. 2017, § 3 Rn. 21.

²⁹ Neben der ostentativen Abkehr von der überkommenen funktionalen Rechtsvergleichung stehen eine Vielzahl von Vorschlägen, wie die funktionale Rechtsvergleichung präzisiert, um andere Wissenschaftsdisziplinen erweitert oder anderweitig modifiziert werden kann. Sie können hier bereits aus Platzgründen nicht dargestellt werden. Siehe dazu *Kischel* (Fn. 26), § 3 Rn. 31 ff. m.w.N.

³⁰ Dazu *Constantinesco*, Rechtsvergleichung, Bd. 3, 1983, S. 82 ff.; *Zweigert/Kötz* (Fn. 26), S. 281 f.

³¹ Dazu *Mankowski*, JZ 2009, 321 (322 ff.); aus rechtssoziologischer Perspektive *Baer* (Fn. 28), § 3 Rn. 23 ff.; *Friedman*, in: Freeman (Hrsg.), Law and sociology – Current legal issues 8 (2006), S. 185 (198 f.); *Raiser*, Grundlagen der Rechtssoziologie, 6. Aufl. 2013, S. 330.

³² Zu den Zielen, Funktionen und Methoden der Strafrechtsvergleichung *Eser*, in: Eser/Perron (Hrsg.), Strukturvergleich strafrechtlicher Verantwortlichkeit und Sanktionierung in Europa, Zugleich ein Beitrag zur Theorie der Strafrechtsvergleichung, 2015, S. 929 ff.; *Schultz*, in: Jescheck/Kaiser (Hrsg.), Die Vergleichung als Methode der Strafrechtswissenschaft und der Kriminologie, 1980, S. 7 ff. Siehe auch *Stuckenberg*, Untersuchungen zur Unschuldvermutung, 1998, S. 438 ff.

- der Umgang mit völker- und unionsrechtlichen Vorgaben,
- die Ausbalancierung von Volksgesundheit und Individualgesundheit,
- die legitimen Grenzen eigenverantwortlicher Selbstgefährdung, insbesondere bei Jugendlichen und Heranwachsenden,
- die rechtsstaatlich angemessene Reaktion auf neue Substanzen („Legal Highs“-Problematik), insbesondere das Primat des Verfassungsrechts bei strafrechtlicher Reaktion auf neue Herausforderungen, sowie
- die Einbettung des repressiven Strafrechts in präventive Strategien gegen Betäubungsmittelmissbrauch.

Die durchweg erhellenden Vorträge und die engagierten Diskussionen förderten dabei unter anderem folgende Erkenntnisse zu Tage:

Der Europäische Rat war sich der Problematik bewusst, dass die Angleichung nationaler Strafrechtsordnungen in Bezug auf die Betäubungsmittelbekämpfung fundierter wissenschaftlicher Erhebungen bedarf, die eine Analyse des Handlungsbedarfes und der Situation in den jeweiligen Mitgliedstaaten ermöglicht.³³ Hierzu wurde im Jahr 1993 die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (engl. EMCDDA) geschaffen. Diese veröffentlicht unter anderem den jährlichen Europäischen Drogenbericht.³⁴

Auch sonst lässt sich die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Betäubungsmittelbekämpfung als intensiv bezeichnen. Schon seit dem Jahr 2004 stellt die Drogenkriminalitätsbekämpfung den am stärksten ausgeprägten Bereich der Kooperation europäischer Staatsanwaltschaften im Rahmen von Eurojust dar.³⁵

Gleichwohl bestehen große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in der Bewertung von Stoffen als gefährlich oder unbedenklich, in der öffentlichen Wahrnehmung von Drogen und damit verbundenen Legalisierungsdebatten sowie in der Pönalisierung unterschiedlicher Handlungsformen wie Besitz, Handel oder Konsum.

Während in Deutschland der medizinisch indizierte Konsum von Cannabis mittlerweile erlaubt ist und auch im Übrigen fortwährende Legalisierungsdebatten geführt werden,³⁶

scheint die öffentliche Meinung zu berausenden Substanzen in anderen Ländern nach wie vor deutlich kritischer zu sein. Die griechischen Diskutanten stellten dar, dass die dortige Bevölkerung Drogen, insbesondere Cannabis, überwiegend als gesundheits- wie gemeinschaftsgefährdend einstuft und daher die medizinische und erst recht eine generelle Legalisierung ablehnt. Noch darüber hinaus gehen die betäubungsmittelkritischen Anschauungen in Schweden. Dort besteht die politische Zielvorgabe einer drogenfreien Gesellschaft.³⁷ Sie soll auch durch eine strenge Ausgestaltung des Betäubungsmittelstrafrechts gefördert werden: Eine Unterscheidung zwischen „soft drugs“ und „hard drugs“ findet dort nicht statt, der Verkauf, Besitz, Konsum und die Herstellung von Drogen sind gleichermaßen mit Strafe bedroht, wobei das Strafmaß je nach Einstufung des Verstoßes als serious, not serious oder basic variiert.³⁸

Zu den Drogenkonsumenten zählen in der Europäischen Union insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene. Im Jahr 2018 haben ca. 18 % der 15- bis 34-Jährigen illegale Betäubungsmittel konsumiert.³⁹ Hierbei erfreuen sich vor allem sogenannte Neue Psychoaktive Stoffe (NPS), auch als „Designerdrogen“ oder „Legal Highs“ bezeichnet, zunehmender Beliebtheit. Ihre Hersteller ändern die chemische Struktur verbotener Stoffe dergestalt, dass diese möglichst nicht mehr von der Liste verbotener Stoffe erfasst sind.⁴⁰ Am Umgang der europäischen Staaten mit der NPS-Problematik lässt sich somit in besonderem Maß die Konsequenz erkennen, mit der Betäubungsmitteldelikte verfolgt werden. Hierbei ist einerseits in Rechnung zu stellen, dass NPS in enormer Vielzahl und in immer wieder neuen Zusammensetzungen

³⁷ Swedish drug policy, Ministry of Health and Social Affairs, S. 3, abrufbar unter https://www.government.se/496f5b/contentassets/89b85401e2d04484832fb1808cad6012/rk_21164_broschyr_narkotika_a_4_en_3_tillg.pdf (3.11.2019).

³⁸ Siehe dazu

http://www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/content/drug-law-penalties-at-a-glance_en; https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/study-drug-trafficking_en.pdf (3.11.2019), S. 13; Section 3 des „Act on Penal Law on Narcotics“: „If the offence under Section 1 is judged to be grave, the sentence for a grave narcotics offence shall be imprisonment for at least two years and at most ten years“, abrufbar unter https://www.government.se/49cd60/contentassets/3c9ccdab2eb943caadfl e8cc1bfe40ec/excerpts-from-the-act-on-penal-law-on-narcotics-1968_64.pdf (3.11.2019).

³⁹ Pressemitteilung der Drogenbeauftragten der Bundesregierung v. 6.6.2019, abrufbar unter www.drogenbeauftragte.de/fileadmin/dateien/dba/Drogenbeauftragte/4_Presse/1_Pressemitteilungen/2019/2019_II_Q/190528_PM_Veroeffentlichung_EDR_2019.pdf (3.11.2019), S. 1.

⁴⁰ Dazu Patzak, NSTZ 2017, 263.

³³ Verordnung (EWG) Nr. 302/93: „Auf europäischer Ebene werden objektive, zuverlässige und vergleichbare Informationen über die Drogen- und Drogensuchtproblematik und ihre Folgen benötigt, die dazu beitragen sollen, der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten bei der Festlegung von Drogenbekämpfungsmaßnahmen und -aktionen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen eine Gesamtübersicht zu vermitteln und so einen Wertzugewinn zu verschaffen.“; so auch <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index376DE.html> (3.11.2019).

³⁴ Siehe Fn. 2; vgl. zur EMCDDA auch *Weber* (Fn. 8), Einl. Rn. 44 f.

³⁵ KOM (2011) 689 endg. S. 4; *Weißer*, in: Böse (Hrsg.), *Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit*, 2013, § 9 Rn. 22.

³⁶ Vgl. zur Legalisierungsdebatte etwa *Duttge/Steuer*, ZRP 2014, 181.

auf dem Markt erscheinen,⁴¹ sodass der Umgang mit ihnen – nicht zuletzt eine verfassungskonforme strafrechtliche Reaktion – besondere Herausforderungen bereithält. Andererseits erschiene es problematisch, sollten die einzelnen Staaten diese Schwierigkeiten zum Anlass nehmen, die Maßnahmen zur Eindämmung von NPS einzuschränken. NPS nämlich haben gemein, dass sie in ihren Wirkungen und damit auch in ihrer Gefährlichkeit den traditionell als illegale Betäubungsmittel eingestuften Stoffen ganz überwiegend nicht nachstehen.

In Deutschland werden mit dem Neue-psychoaktive-Stoffe-Gesetz (NpSG)⁴² mittlerweile nicht mehr nur – wie bisher in den Anlagen des BtMG – einzelne Stoffe enumerativ verboten, sondern ganze Stoffgruppen. Hiermit wird die Situation des bisherigen regelrechten „Katz-und-Maus-Spiels“ zwischen Gesetzgeber einerseits und NPS-Produzenten zwar modifiziert, dennoch lassen sich durch dieses System nicht alle NPS effektiv und zeitnah verbieten.

Als innovativ lässt sich insbesondere das polnische und griechische System der Drogenbekämpfung bezeichnen. In beiden Ländern sind den Referenten zufolge sämtliche NPS vor dem Inverkehrbringen prüfen und genehmigen zu lassen, sofern diese Stoffe als Ersatzstoffe wirkungsgleich zu verbotenen Substanzen benutzt werden können. Soweit allerdings strafrechtliche Vorschriften an diese weiten, letztlich polizeirechtlichen Vorgaben anknüpfen, müssen indes zugleich rechtsstaatliche Bedenken gegen solche Regime des Betäubungsmittelstrafrechts entstehen, die sowohl das nationale Verfassungsrecht als auch die europäischen Garantien – insbesondere die Grundrechtecharta – betreffen.

Im Ergebnis belegt somit gerade der unterschiedliche Umgang mit NPS beispielhaft die unterschiedlichen strafrechtlichen Regulierungsansätze der Mitgliedstaaten und das spezifische Spannungsverhältnis zwischen Effektivität und Rechtsstaatlichkeit in diesem auch rechtspolitisch volatilen Rechtsgebiet.

Von einer Harmonisierung ausgenommen sind nicht zuletzt die einzelnen strafbewehrten Handlungen. Das zeigte sich im Rahmen der Arbeit der „Legal Research Group“ insbesondere für den unterschiedlichen Umgang der untersuchten Staaten mit dem Besitz und Konsum illegaler Betäubungsmittel. Während Deutschland, getragen von der Idee, der Besitz von Betäubungsmitteln verleite zu deren Weitergabe, nicht den Konsum, wohl aber den Besitz mit Geld- und Freiheitsstrafen bedroht (§ 29 Abs. 1 Nr. 3 BtMG),⁴³ ist das Konzept in anderen Staaten abweichend. In Tschechien etwa ist der Besitz lediglich mit einer maximalen Strafe von umge-

rechnet circa 570 € pro Einzelfall bewehrt. Spanien pönalisiert dagegen bereits den öffentlichen Betäubungsmittelkonsum, ebenso Schweden.

V. Fazit

Insgesamt belegten das Seminar und die „Legal Research Group“ zu einem ausgewählten Bereich grenzüberschreitender Kriminalität, wie sehr ungeachtet weitreichender Harmonisierungsmaßnahmen divergierende rechtspolitische und gesellschaftliche Vorstellungen etwa zur Gefährlichkeit einzelner Betäubungsmittel, zu der (vermeintlichen) Entscheidungsfreiheit des einzelnen Konsumenten und zu der Bedeutung strafverfassungsrechtlicher und rechtsstaatlicher Grundsätze im Kampf gegen organisiertes Verbrechen das jeweilige Betäubungsmittelstrafrecht der Mitgliedstaaten ausdifferenzieren. Diese Unterschiede könnten Ausweis der besonderen Wertgebundenheit des Strafrechts und seiner häufig behaupteten engen Verknüpfung zur nationalen (Rechts-)Identität sein.⁴⁴ Diese Wertbeziehungen des Strafrechts belegten dann aufs Neue die Zurückhaltung der Mitgliedstaaten bei der Frage, ob der Europäischen Union auf dem Gebiet des materiellen Strafrechts weitreichende Gesetzgebungskompetenzen zukommen sollten.⁴⁵

Das Seminar demonstrierte anschaulich die Kontingenzen der rechtlichen Antworten auf das Problem des illegalen Drogenhandels innerhalb der europäischen Union sowie die Probleme und Folgewirkungen der jeweiligen gesetzgeberischen Regulierungsstrategien. Bereits diese – hier am Beispiel des Betäubungsmittelstrafrechts gewonnenen – Einsichten machen es sinnvoll, dass bereits Studierende im Rahmen von Lehrveranstaltungen an die Rechtsvergleichung herangeführt werden und sich mit ihren Methoden vertraut machen.

⁴¹ In der Auswertung des EMCDDA im Dezember 2017 wurden mehr als 670 NPS registriert, Update from the EU Early Warning System June 2018, S. 6, abrufbar unter <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/8870/2018-2489-td0118414enn.pdf> (3.11.2019).

⁴² BGBl. I 2016, S. 2615.

⁴³ Das BVerfG sieht in dem Besitz aufgrund der „Möglichkeit einer unkontrollierten Weitergabe der Droge an Dritte“ eine Gefahr für fremde Rechtsgüter, BVerfGE 90, 145 (161); vgl. auch *Weber* (Fn. 8), § 29 Rn. 1315.

⁴⁴ Siehe *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 8. Aufl. 2018, § 9 Rn. 7 ff. m.w.N.

⁴⁵ Zur Zurückhaltung der Mitgliedstaaten vgl. etwa *Böse*, in: *Böse* (Fn. 35), § 4 Rn. 1 ff., Strafrecht nach europäischem Verständnis dort als „Domäne der Mitgliedstaaten“ bezeichnet (§ 4 Rn. 1); zur derzeitigen Ermächtigung zum Erlass supranationaler europäischer Straftatbestände vgl. *Satzger* (Fn. 44), § 8 Rn. 18 ff., § 9 Rn. 1; zum Widerstand einiger Mitgliedstaaten im Jahr 2016 bei der Frage der Regulierung neuer psychoaktiver Substanzen, auch wegen Skepsis gegenüber einer Vollharmonisierung auf diesem Gebiet *Brodowski*, ZIS 2016, 106 (113).